

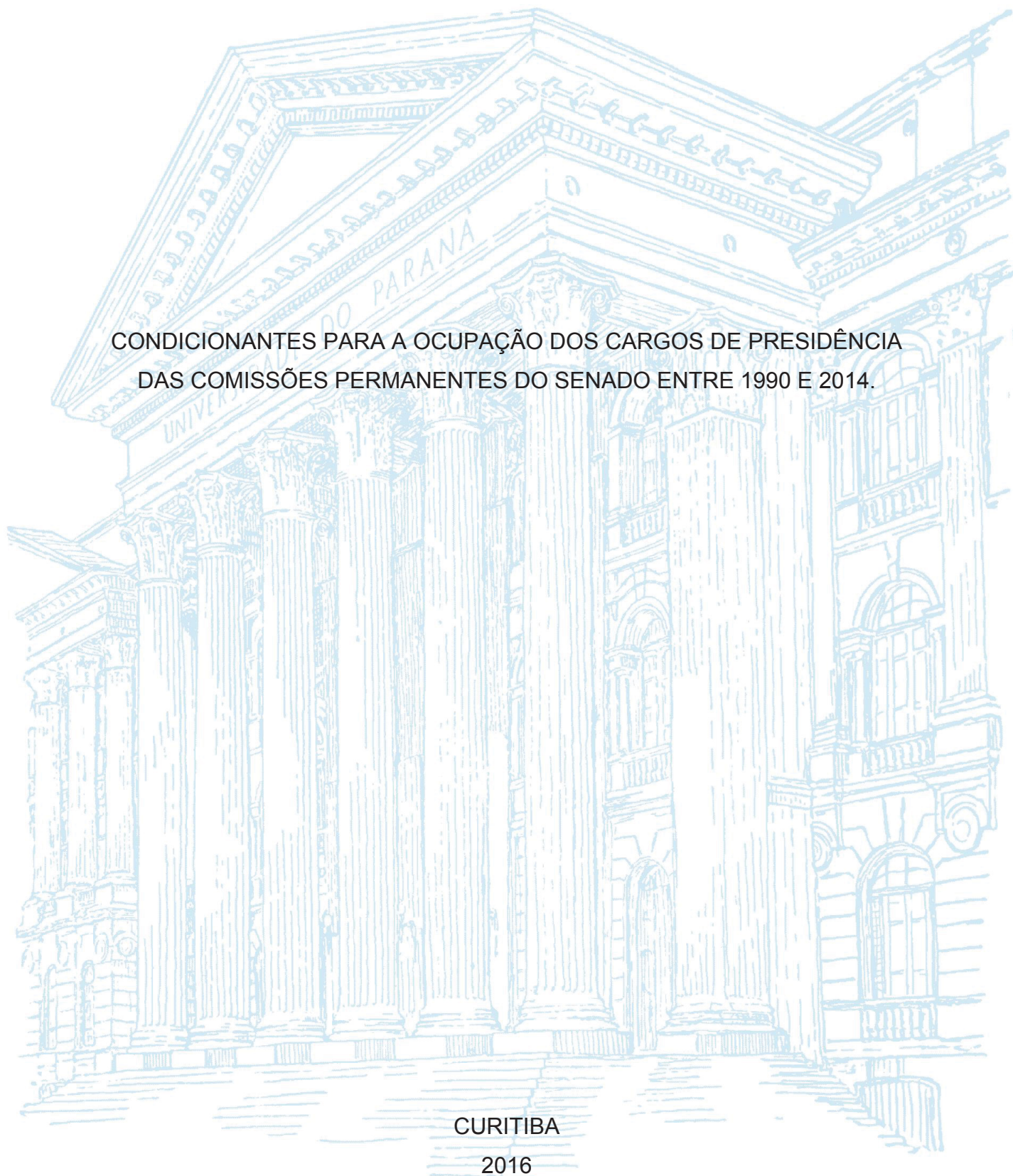
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DHYEISA LUMENA ROSSI

CONDICIONANTES PARA A OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE PRESIDÊNCIA
DAS COMISSÕES PERMANENTES DO SENADO ENTRE 1990 E 2014.

CURITIBA

2016



DHYEISA LUMENA ROSSI

CONDICIONANTES PARA A OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE PRESIDÊNCIA
DAS COMISSÕES PERMANENTES DO SENADO ENTRE 1990 E 2014.

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

CURITIBA
2016

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR
Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Rossi, Dhyeisa Lumena

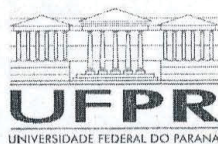
Condicionantes para ocupação dos cargos de presidência das Comissões
Permanentes do Senado entre 1990 e 2014. / Dhyeisa Lumena Rossi. –
Curitiba, 2016.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

1. Senado Federal – Comissões permanentes. 2. Cargos em Comissão.
I. Título.

CDD – 328.81



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA
Código CAPES: 40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **DHYEISA LUMENA ROSSI**, intitulada: "**CONDICIONANTES PARA A OCUPAÇÃO DOS CARGOS DE PRESIDÊNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES DO SENADO ENTRE 1990 E 2014**", após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação.

Curitiba, 30 de Junho de 2016.

Prof RENATO MONSEFF PERISSINOTTO
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

Prof BRUNO BOLOGNESI
Avaliador Interno (UFPR)

Prof PAOLO RICCI
Avaliador Externo (USP)

DEDICATÓRIA

À minha família, pelo amor e apoio incondicionais.
Às amizades, que independentemente da situação sempre estiveram ao meu lado.
Aos amores não cultivados e aos desamores vividos.
Às idas e vindas... E aos encontros e desencontros por elas proporcionados.
Aos caminhos trilhados, às vivências, às escolhas tomadas e a tudo e todos
que ajudaram a constituir a pessoa que sou.

AGRADECIMENTOS

O que é a pesquisa científica senão um entre tantos outros caminhos sinuosos para o autoconhecimento?

Autoconhecer-se.

Caminho difícil, que nunca acaba e que está diretamente relacionado as escolhas que fazemos e a decisão de como trilhá-lo.

Foram muitos os sentimentos vivenciados nesses últimos anos.

Angustia. Paralisia. Insegurança.

Não posso dizer que essa tenha sido a vereda mais tranquila, mas no seu percurso tomei gosto por desafios. Por esse, e tantos outros aprendizados que me foram proporcionados, só tenho a agradecer.

Quando topamos adentrar em uma nova empreitada sabemos que corremos o risco eminente de nunca sair dela. E, realmente, nunca saímos... a mesma pessoa que entramos.

Sempre carregamos um pouco das situações e das pessoas que nos acompanham nos desafios diários.

De meu amado pai carrego o gênio forte, a teimosia e resignação.

Resiliência. Não há palavra melhor para descrever a força dessa mulher. Muito obrigada por ser minha inspiração, Mãe.

Do meu querido irmão carrego a admiração por sua perseverança.

De minha irmã, uma das minhas maiores influências, carrego o desejo de sempre ir mais longe, de superar-se.

De minhas melhores amigas, Thâmara Tavares de Moraes e Clara Lume, levo o aprendizado da construção de uma amizade baseada em respeito, compreensão e principalmente, muito afeto.

Das minhas "véias", Camila Tribess e Flávia Pereira, profunda admiração e a certeza de que nosso lar é onde estamos, mesmo que em terra estranha.

Das minhas amadas Flávia Bozza, Jaqueline Borges, Ellen Silva, Paula Wagnitz, Josiéli Spenassato, Maria Leonor de Castro Ayala e Cíntia Maria, levo a certeza de que o amadurecimento emocional é um processo longo e tortuoso, mas que definitivamente não precisa ser percorrido sozinha.

Dos meus melhores amigos, Felipe Alejandro e Paulo Franz, levo todo o bem-querer que possa existir.

Dos amigos companheiros, Eduardo Bischof, Dalila Hennel, Halina Rauber Baio, Mariana Lorencetti, Bruno Cardoso e Ticiano Jalos, carrego a ânsia por transformação social.

Dos amigos feitos durante o mestrado, Jaqueline Buckstegge, Karolin Mattos Roeder, Eric Dantas Gil, Bruno Fernando da Silva e Ricardo Gonçalves, carrego carinho e agradeço por tornarem esse processo mais leve e divertido.

Das minhas queridas *roomies* Vitória Iamamoto, Isabele Mitozo, Naiara Campos Brizola e Mariana Munhoz, levo a alegria dos momentos compartilhados no 1202.

Do meu orientador, Renato Monseff Perissinotto, e de todos os professores responsáveis pela minha formação, carrego enorme admiração e respeito.

A todas essas pessoas, e as muitas outras que não estão presentes aqui, minha imensa gratidão e meu muito obrigada.

EPÍGRAFE

“Aliás, muitas vezes, aquilo que um objecto é...
é aquilo que os métodos de abordagem
permitem ou determinam.

PAIS, José Machado.

Paradigmas sociológicos na análise da vida quotidiana.
Análise Social, vol. XXII (90), 1986-1.º, 7-57

RESUMO

A agenda de pesquisa sobre a temática das Comissões no Brasil concentra-se majoritariamente na Câmara dos Deputados, sendo que as abordagens sobre o tema no Senado são ainda incipientes. Com o objetivo de contribuir ao preenchimento dessa lacuna, pretendemos identificar possíveis condicionantes para a ocupação dos cargos de presidente em seis Comissões permanentes do Senado Federal entre 1990 e 2014. Nossa unidade de observação são os 147 Senadores que ocuparam cargo de presidência das Comissões analisadas, de onde coletamos informações sobre o *background* social, carreira e trajetória política, partidária e profissional. Partindo do marco teórico do neoinstitucionalismo, nossa hipótese é de que para a eleição dos parlamentares aos cargos de presidência das Comissões seriam condicionantes da seleção determinados atributos, tais como: i) *expertise*; ii) *seniority*; iii) lealdade partidária; e, iv) ser do bloco de situação, e, nesse sentido, buscamos também verificar os recursos caros à entrada em cada Comissão. Os dados utilizados neste trabalho foram coletados no sítio institucional do Senado Federal e no Dicionário Histórico- Biográfico Brasileiro – DHBB do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas – CPDOC/FGV em colaboração com os pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná - NUSP/ UFPR.

PALAVRAS- CHAVE: Neoinstitucionalismo, Senado Federal, Comissões permanentes, recrutamento, presidência.

ABSTRACT

The research agenda on the topic of Committees in Brazil focuses mainly on the Chamber of Deputies, and the approaches on the subject in the Senate are still incipient. With the objective of contributing to fill this gap, we intend to identify possible conditions for the occupation of positions of president in six Standing Committees of the Federal Senate between 1990 and 2014. Our observation unit is the 147 Senators who held the position of chairman of the Committees analyzed, from where we collected information about the social background, career and political, partisan and professional trajectory. Starting from the theoretical framework of the neoinstitutionalism, our hypothesis is that for the election of the parliamentarians to the positions of chairmanship of the Commissions, certain attributes are decisive, such as: (i) expertise; (ii) seniority; (iii) partisan loyalty; And, (iv) be on the situation block, and, in this sense, we also seek to verify the expensive resources upon entry into each Committee. The data used in this work were collected in the institutional site of the Federal Senate and in the Brazilian Historical-Biographical Dictionary of the Research and Documentation of Contemporary History of Brazil Center, from Getúlio Vargas Foundation - CPDOC / FGV – in collaboration with researchers from the Research Center In Political Sociology of the Federal University of Paraná - NUSP / UFPR.

Key-words: Neoinstitutionalism, Federal Senate, Standing Committees, Political Recruitment, Chairman.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Tempo de Carreira em Anos.....	49
Gráfico 2 Tempo médio de Carreira no Senado antes de ser eleito presidente de Comissão	53
Gráfico 3 Tempo médio de lealdade partidária (anos) por Comissão	59
Gráfico 4 Razão de fidelidade partidária por Comissão	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Relação entre tema da Comissão e Formação	73
Quadro 2 Relação entre tema da Comissão e Profissão	73
Quadro 3 Papel das Comissões Segundo o Neoinstitucionalismo	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Tempo médio de Carreira dos Presidentes até a entrada na Comissão	50
Tabela 2 Distribuição do tempo médio de carreira até a entrada na Comissão – Resíduos padronizados.....	51
Tabela 3 Antiguidade no Senado até entrada na Comissão – Resíduos padronizados.....	54
Tabela 4 Distribuição do Índice somatório de Expertise por Comissão – Resíduos padronizados.....	56
Tabela 5 Tipo de Expertise encontrada em cada Comissão – Resíduos padronizados.....	57
Tabela 6 Distribuição de Lealdade partidária por Comissão – Resíduos padronizados.....	59
Tabela 7 Distribuição dos Senadores em bloco partidário por Comissão – Resíduos padronizados.....	61

LISTA DE SIGLAS

CAE - Comissão de Assuntos Econômicos

CAS - Comissão de Assuntos Sociais

CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CE - Comissão de Educação, Cultura e Esporte

CI - Comissão de Serviços de Infraestrutura

CRE - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

STF- Supremo Tribunal Federal

CF – Constituição Federal

RICD – Regimento Interno Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno Senado Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	22
2.1 MODELOS DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA: A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONALISTA.....	22
2.1.1 A vertente distributivista	26
2.1.2 A vertente Informacional	30
2.1.3 A vertente partidária	33
2.1.4 Conclusão	35
3. O SISTEMA DE COMISSÕES DO SENADO BRASILEIRO.....	37
3.1 O papel das presidências das Comissões Permanentes	45
4. CONDICIONANTES DA SELEÇÃO PARA OS CARGOS DE PRESIDÊNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES DO SENADO BRASILEIRO ENTRE 1990 E 2014.....	48
4.1 Seniority	48
4.2 Expertise no Senado brasileiro	55
4.3 Lealdade partidária	58
4.4 Situação ou Oposição	61
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
REFERÊNCIAS WEBGRÁFICAS.....	71
APÊNDICES.....	73
ANEXOS	74

INTRODUÇÃO

Com o advento da redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram instituídas novas regras para o funcionamento do sistema político brasileiro, redefinindo como os papéis dos poderes Legislativo e Executivo seriam desempenhados e, conseqüentemente, modificando a dinâmica da relação entre os dois poderes.

Nesse contexto de mudança institucional surgem duas correntes explicativas da nova configuração política que começava a se consolidar. A primeira estrutura seus estudos a partir da ideia de conflito, intrínseco à interação entre os dois poderes motivados por interesses distintos e dificilmente conciliáveis.

Esse antagonismo, propiciado pela conjugação de fatores constituintes de nosso arranjo institucional - como o multipartidarismo, o presidencialismo, o sistema proporcional de lista aberta e o federalismo –, produziria parlamentares indisciplinados, guiados por interesses particularistas e clientelistas; além de partidos políticos débeis, incapazes de gerar coesão, previsibilidade e, principalmente, constituir maiorias, imprescindíveis para a instalação de qualquer agenda governamental. De tal modo, segundo os autores dessa corrente, as instituições e o sistema político brasileiro estariam fadados à paralisia decisória e à constante crise de governabilidade. (Lamounier e Meneguello, 1986; Mainwaring, 1991; Sartori, 1982; Lamounier, 1994)

Como expoentes da segunda corrente, Figueiredo e Limongi (1996,1999) alegam que os notórios poderes delegados ao chefe do Executivo, conjugados aos Regimentos Internos das Câmara Alta e Baixa – que concentraram os poderes na Mesa diretora e nos líderes partidários – possibilitariam o predomínio de um Executivo forte frente a um Legislativo que, devido aos incentivos e regras do sistema político, aparece como disciplinado, coeso e altamente cooperativo com a agenda do primeiro.

A partir desses trabalhos seminais desdobraram-se muitos outros estudos que trouxeram para suas análises uma imensa variedade de novas questões sobre o poder Legislativo.

Juntamente com a crescente produção internacional focada no poder Legislativo, estimuladas pelas, então, recentes mudanças no Regimento interno do Congresso estadunidense e as implicações das Regras institucionais no Parlamento Europeu, o estudo da organização e dinâmica internas das Casas legislativas entraram em voga na Ciência Política brasileira. É a partir dessas novas abordagens que o sistema de Comissões, inegavelmente o elemento básico de organização dos Legislativos contemporâneos, desponta como escopo de muitas pesquisas.

A questão central levantada por esses novos estudos trata dos encadeamentos que diferentes arranjos institucionais trazem para a qualidade das decisões aprovadas no interior dos órgãos legislativos e para a própria qualidade da democracia. (SANTOS, 1998)

Dentro dessa gama de análises, os modelos distributivista, informacional e partidário, desenvolvidos dentro do arcabouço teórico neoinstitucionalista, ganham destaque ao estudar, justamente, o impacto que a organização da estrutura institucional tem na participação dos parlamentares nos processos deliberativos e decisórios das Casas legislativas. O que irá diferenciar, fundamentalmente, os modelos entre si será o grau de liberdade atribuído à atuação dos parlamentares nas Comissões¹.

É a respeito desse último ponto, aliás, que se desdobra uma das questões teóricas mais debatidas dentro da literatura especializada.

Isso porque, a ideia de que o sistema de Comissões proporcionaria a descentralização dos trabalhos legislativos e, conseqüentemente, maior participação dos parlamentares no processo legiferante é amplamente aceita entre os estudiosos do Congresso estadunidense.

No entanto, segundo Mayhew (1974), a forma como as atividades legislativas e a organização interna dos Legislativos estão estruturadas só

¹ Essas três vertentes da teoria neoinstitucionalista são baseadas no “modelo principal-agente, no qual um principal delega tarefas a um agente num ambiente de informação assimétrica, de modo que o bom funcionamento da relação depende da criação de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes”. Nessa literatura, as Comissões são entendidas como agentes, porém o principal varia de acordo com as três grandes teorias. Para a vertente distributivista a serventia das Comissões seria atender aos propósitos de seus membros; a vertente informacional, por sua vez, vê a Câmara, o Senado no nosso caso, ou o plenário como o principal; e por fim, na vertente partidária o partido majoritário é identificado enquanto tal. (PEREIRA; MUELLER, 2000)

poderiam ser pensadas em termos de um *trade-off* existente entre o peso relativo dos partidos políticos e o sistema de Comissões. Dito de outra forma, um sistema comissional forte em detrimento de um sistema partidário fraco, garantiria ampla participação dos parlamentares nas atividades legiferantes, enquanto em situação inversa o controle da produção de políticas públicas residiria nas mãos dos líderes partidários.

Essa querela também se reflete na literatura brasileira, uma vez que o sistema comissional passa a suscitar algumas dúvidas sobre a efetividade do seu poder legiferante.

De um lado, aqueles que acreditam que as Comissões, estando à mercê de fatores como a preponderância do Executivo e da estruturação interna das Casas legislativas pautada nos partidos, estariam fadadas ao cumprimento da agenda imposta pelo Executivo, bem como que a composição das Comissões consideradas estratégicas para a implementação dessa agenda estaria condicionada a critérios de lealdade partidária à base governista.

Por outro lado, aqueles mais moderados destacam a importância das Comissões principalmente em aspectos regimentais, e.g., a necessidade de um projeto de lei ser submetido ao crivo de pelo menos uma Comissão antes de ir a Plenário; a possibilidade, sob certas condições, das Comissões poderem aprovar leis sem necessidade de passar pelo Plenário (SANTOS; RENNÓ, 2004); além de desempenharem um importante papel informacional e de *gate-keeping* (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Assim, pautando-nos nesses últimos trabalhos e ponderando o argumento de que as Comissões tenham poder reduzido frente à preponderância exercida pelo Plenário e pelo Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1996, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2000), consideramos que elas são, juntamente com os partidos, agentes fundamentais da organização interna dos Parlamentos (SANTOS; RENNÓ, 2004).

Portanto, os estudos sobre a organização interna das Câmaras Alta e Baixa e, impreterivelmente, de suas Comissões se configuram como condição *sine qua non* para a compreensão da dinâmica de seus processos decisórios.

Tendo isso em vista, alguns trabalhos introduziram o estudo das Comissões e inauguraram essa linha de pesquisa no Brasil. Fernando Limongi

(1994) e Fabiano Santos (1998) deram o pontapé inicial, apresentando parte do debate já produzido internacionalmente e enunciando o caráter necessário e promissor da temática dentro do campo da Ciência Política.

A partir de então, os trabalhos produzidos sobre a temática se dividem entre os que aplicam os modelos distributivista, informacional e partidário para entender o funcionamento e a atuação das Comissões (PEREIRA, MUELLER, 2000; LEMOS, 2001; RICCI, 2003; RICCI, LEMOS, 2004; SANTOS, ALMEIDA, 2005) e os que analisam as Comissões a partir do processo de seleção dos seus membros, buscando identificar possíveis padrões de seleção com base nos perfis políticos e no background social dos parlamentares (LEMOS, RANINCHESKI, 2002, 2003; SANTOS, RENNÓ, 2004; MÜLLER, 2005, 2007; ARAÚJO, 2011, 2012, 2014a, 2014b).

No entanto, de modo geral, a agenda de pesquisa sobre a temática das Comissões no Brasil concentra-se majoritariamente nas Comissões da Câmara dos Deputados (MÜLLER, 2005; SANTOS; ALMEIDA, 2005; SANTOS; RENNÓ, 2004), sendo que as abordagens sobre o tema no Senado são ainda incipientes (ARAÚJO, 2014; BARREIRO LEMOS, 2006).

Com o objetivo de contribuir ao preenchimento dessa lacuna, pretendemos identificar neste trabalho os condicionantes para a ocupação dos cargos de presidente das Comissões permanentes do Senado entre 1990 e 2014.

A opção pela análise dos cargos de presidentes se deu por dois motivos: i) para ocupar esses cargos o Senador deve passar por escrutínio secreto e obter a maioria absoluta dos votos dos membros da Comissão; e, ii) ao contrário do que ocorre com qualquer outro membro da Comissão, a substituição de Senador que exerça a presidência deve ser precedida de autorização da maioria da respectiva bancada (SENADO FEDERAL; 2007), o que impediria, pelo menos formalmente, ações estratégicas do Executivo que, com respaldo dos líderes do partido governista, poderia substituir os membros da Comissão que são menos leais, buscando defender seus interesses (LEONI, 2000).

Parece-nos conclusiva a premissa da preponderância exercida pelo poder Executivo, no entanto acreditamos que, nesse contexto institucional

centralizado e desfavorável à plena atuação das Comissões, as prerrogativas que favorecem ao presidente dessas instâncias legislativas podem ser entendidas como um leve sopro de autonomia que coloca o Executivo em posição de negociação, uma vez que não lhe compete agir diretamente sobre a investidura desse cargo. (BARREIRO LEMOS, 2006; SANTOS, MEDEIROS, SANTOS, 2008)

A escolha do período que nos propomos a analisar principia no ano de 1989, pelo fato de que nesse ano, com o começo da redemocratização, houve a necessidade de adaptar o Regimento Interno do Senado às disposições da nova Constituição de 1988, e, para tanto, foi promulgada a Resolução Nº 18, que estabeleceu, dentre outras questões, um novo elenco de Comissões permanentes e o número de membros que cada uma delas teria.

A quantidade de Comissões variou durante o período de análise, por isso nosso recorte abrange aquelas que foram constantes, ou seja, que não foram modificadas ou criadas em ano posterior a 1989. São elas: i) Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), ii) Comissão de Assuntos Sociais (CAS), iii) Comissão de Educação (CE), iv) Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), v) Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e a vi) Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI). Nosso universo compreende, então, 147 Senadores que ocuparam os cargos de presidente e cujos dados estão disponíveis nos Diários da Presidência do Senado Federal, no sítio institucional do Senado e no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro da Fundação Getúlio Vargas.

Nossa hipótese é de que para a eleição dos parlamentares aos cargos de presidência das Comissões seriam condicionantes da seleção determinados atributos, tais como: i) *expertise*, ou seja, um grau mínimo de conhecimento sobre o tema da Comissão (KREHBIEL, 1991, 2004); ii) antiguidade/ *seniority*, o que pressupõe conhecimento das regras da instituição (KREHBIEL, 1991, 2004); iii) lealdade partidária, pois parlamentares mais leais teriam mais chances de serem indicados e/ou eleitos para cargos importantes (COX, MCCUBBINS, 1993; MÜLLER, 2005); e, iv) ser do bloco de situação, vez que no cenário político brasileiro o Executivo exerceria sua preponderância até

mesmo na seleção dos membros das Comissões através das prerrogativas dadas aos líderes partidários (PEREIRA, MUELLER, 2000)

Buscando testar essa hipótese desenvolveremos alguns indicadores. Para aferir *expertise* utilizaremos variáveis de experiência profissional antes da entrada na Comissão, formação universitária e se o Senador já participou dessa Comissão anteriormente. A antiguidade será medida pelo número de anos que o Senador é membro da Casa antes de ser escolhido para presidente da Comissão. Tempo de filiação partidária nos permitirá avaliar sua lealdade partidária. E, por fim, para saber se o parlamentar foi do bloco de situação, faremos uma comparação entre sua sigla partidária e as que compuseram a base aliada do Executivo.

Dessa hipótese principal desdobra-se outra questão que diz respeito aos recursos caros à entrada em cada Comissão segundo o grau de importância que lhe é atribuído. Isso porque a literatura especializada (ARAÚJO, 2014; MÜLLER, 2007) afirma que existe um grau de importância designado a cada Comissão, sendo as mais relevantes e ativas claramente identificadas como a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão de Assuntos Econômicos. Assim, pretendemos além de identificar quais os condicionantes e recursos caros de entrada, tentar entender como esses fatores variam segundo a importância atribuída a cada Comissão.

Nossa tese é de que para Comissões consideradas mais relevantes como a de Assuntos Econômicos, Assuntos Sociais e de Constituição, Justiça e Cidadania ser da base aliada ao Executivo favorece a indicação pelos líderes partidários a esses cargos, enquanto para as Comissões de Educação, Infraestrutura e Relações Exteriores e Defesa Nacional o que determinaria a indicação seriam fatores relacionados à *expertise* do Senador em relação ao tema específico da Comissão.

Nossa unidade de observação são os Senadores, de onde coletamos informações sobre o *background* social, carreira e trajetória política, partidária e profissional. Assim, nosso banco de dados foi pensado de modo que pudéssemos desenvolver e compor os indicadores de *expertise*, senioridade e fidelidade partidária que nos ajudarão a responder as questões acima colocadas.

Os dados utilizados neste trabalho foram coletados no sítio institucional do Senado Federal e no Dicionário Histórico- Biográfico Brasileiro – DHBB do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas – CPDOC/FGV em colaboração com os pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná - NUSP/ UFPR.

O trabalho será desenvolvido da seguinte maneira: em um primeiro momento apresentaremos a literatura sobre modelos de organização legislativa, notoriamente vinculados à corrente neoinstitucionalista, debatendo as diferentes formas de organização propostas e como esses modelos podem ser pensados para o contexto brasileiro.

Posteriormente, apresentaremos os elementos de organização das Comissões no Senado brasileiro e suas principais regras de funcionamento. Essas informações serão fundamentais, pois é a partir delas que teremos noção das regras institucionais que formalmente regulam e impõe condutas aos Senadores em cada Comissão. Nessa parte ressaltaremos também o histórico e a importância das Comissões no cenário legislativo nacional.

A terceira parte do trabalho estará destinada a explicação das variáveis e da composição dos indicadores e a análise dos dados. Por fim, nas conclusões apresentaremos as principais contribuições e achados da pesquisa.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 MODELOS DE ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA: A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONALISTA

Uma das consequências do amadurecimento do regime democrático brasileiro é o crescente grau de complexidade interna dos órgãos representativos, como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Nesse sentido não são poucos os trabalhos, dentro do campo da Ciência Política nacional, que têm as Casas legislativas como objeto de análise e se dedicam a entender, entre outras temáticas i) o processo de recrutamento e comportamento de seus membros; ii) as regras institucionais; iii) as estruturas

de oportunidades políticas; iv) o processo decisório; v) a relação do poder legislativo com o executivo; vi) a divisão e a organização interna.

Esse processo de complexificação e institucionalização das instituições políticas, segundo Nelson Polsby (1968), apresenta três características principais. A primeira diz respeito à sua *autonomia* frente ao seu ambiente, ou seja, quando uma instituição é relativamente delimitada, seus membros são identificáveis, a entrada é relativamente difícil e o recrutamento de seus líderes é endógeno. A segunda indica o estabelecimento de *padrões regularizados* e explícitos na definição da divisão do trabalho, a especificação dos papéis e das funções dentro da instituição e de como se deve dar o recrutamento e a circulação entre papéis. Por fim, a terceira característica diz respeito aos critérios de *universalidade* e *impressoalidade* com os quais os assuntos internos são conduzidos.

Essas propriedades, segundo o autor, podem ser traduzidas em três conjuntos de indicadores possíveis para demonstrar esse processo de institucionalização organizacional, quais sejam: i) o afunilamento das oportunidades de carreira, o que pode ser entendido como recrutamento mais fechado, baixa rotatividade e o aumento da antiguidade de seus membros e a consequente profissionalização de suas lideranças; ii) aumento da complexidade interna, isto é, mais autonomia e importância para o sistema de Comissões, que passa a receber mais espaço físico, recursos e pessoal; e, iii) universalização dos critérios de conduta, o que, segundo o autor, poderia ser compreendido na escolha da direção das Comissões pautada na senioridade, sendo um critério impessoal que leva em consideração a *expertise* e não outros fatores personalistas.

Pautados no estudo de Polsby, alguns trabalhos atribuem às Comissões um papel relevante dentro desse processo de complexificação, se apresentando como um espaço importante de negociação de interesses políticos intra-elite, tanto no que se refere à distribuição de recursos às bases eleitorais, traduzida em leis do tipo *pork-barrell*, quanto à alocação de cargos estratégicos no interior da arena legislativa como forma de manutenção da proporcionalidade e representatividade partidária. Por outro lado, como uma peça fundamental no processo decisório e na atividade legiferante dos

parlamentos, propiciando a participação de grupos menores, mais organizados e muitas vezes mais especializados, facilitando a distribuição de informação e diminuindo os custos das decisões (ARAÚJO, 2014; BARREIRO LEMOS, 2006).

Barreiro Lemos (2006) argumenta ainda que as Comissões são um *locus* privilegiado de legislação, sendo que a percepção da maioria dos Senadores é de que funcionam como instâncias de discussão técnica dos projetos de lei com um volume considerável de trabalho, considerando-as eficazes e importantes para o funcionamento da Casa. Para Santos e Almeida (2005), as Comissões desempenham, sobretudo, o papel de coletar e compartilhar informações relacionadas às consequências e efeitos de uma política pública específica.

Tendo isso em mente, pesquisas que enfoquem as Comissões e que conjuguem tanto as dimensões institucionais dessa organização, quanto o *background* social, o perfil político e a produção legislativa de seus atores podem prover informações importantes para a compreensão do funcionamento e da dinâmica interna do Senado, permitindo vislumbrar, por exemplo, possíveis estratégias de seleção para cargos importantes como de liderança partidária, relator, presidente das Comissões.

Isso porque a conjugação dessas dimensões em uma pesquisa pode revelar desde a influência de fatores de naturezas distintas na seleção para esses cargos (SANTOS; RENNO, 2004), passando pela interação entre atores racionais e a configuração das instituições parlamentares (SANTOS; ALMEIDA, 2005), até de que o comportamento parlamentar possa estar muito mais orientado pelo caráter substantivo dos objetivos que perseguem dentro do Senado, do que pelos constrangimentos formais e informais impostos pelo desenho institucional.

Destarte, a fim de identificar quais são os condicionantes da seleção para os cargos de presidência precisamos, primeiramente, compreender melhor o funcionamento do sistema de Comissões. Para tanto, dois movimentos são imprescindíveis.

O primeiro, para o qual designamos esta seção do trabalho, consiste em recuperar as três vertentes clássicas da literatura neoinstitucionalista sobre

estudos legislativos, convencionalmente utilizadas para explicar a organização legislativa: i) distributivista; ii) informacional; e, iii) partidária.

Por mais que esses modelos discutam as Comissões a partir do problema da institucionalização do Poder legislativo, não sendo esse o foco deste trabalho, entendemos que, em última instância, processos de institucionalização têm a ver com tipos de recrutamento, sendo temáticas que se interseccionam (MARENCO DOS SANTOS, 2008).

A corrente neoinstitucionalista foi escolhida para a análise empreendida nesta pesquisa, pois nos permitirá investigar os “microfundamentos racionais da dinâmica intra-congressual” (ARAÚJO, 2014, p.3), e ademais utilizaremos alguns pressupostos fundamentais da *Escola da escolha racional*, porquanto circundam e delimitam as premissas e explicações formuladas pelos estudos sobre organização legislativa, principalmente os focados em Comissões.

O primeiro está baseado no conceito de *homo economicus*, entendido como um indivíduo de comportamento essencialmente racional que busca maximizar a satisfação de suas preferências, sendo o fator racional meramente instrumental e estratégico na busca da eficiência da ação e do máximo de ganhos possíveis.

Complementar ao anterior, o segundo pressuposto vê na vida pública uma cadeia de dilemas de ação coletiva, uma vez que todos os atores buscam atingir a satisfação de suas preferências num dado contexto, levando em consideração a ação de todos os outros e buscando ganhar mais, sempre que esse ganho não implique em prejuízo para os outros atores (ótimo de Pareto).

No entanto, como o cálculo racional desses atores está pautado em informações recebidas, sendo a qualidade da decisão influenciada diretamente pela quantidade e veracidade dessas informações, sempre há o risco de se incorrer em erros, que por sua vez é derivado de falta de informações ou de informações erradas, e assim produzir-se um resultado sub-ótimo para a coletividade. A insuficiência de arranjos institucionais que orientem a ação dos indivíduos no plano coletivo seria a justificativa para a existência dessas situações. O dilema do prisioneiro de Elster (2000) pode ser interpretado como um exemplo clássico da dinâmica legislativa.

O terceiro postula sobre a influência que as instituições exercem sobre a ação individual. O comportamento individual é relacional na medida em que é determinado por um cálculo estratégico que sofre influência das expectativas concernentes à ação de outros atores. Nessa interação entre os atores, as instituições desempenhariam o papel de agente estruturador ao exercer influência sobre:

“a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas” (HALL; TAYLOR, 2003, p.206).

Por último, segundo Hall e Taylor (2003), a visão que os teóricos neoinstitucionalistas de escolha racional têm do processo de constituição das instituições em geral está associado à noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Em um primeiro momento esses estudiosos classificam as funções de uma instituição dedutivamente e, em seguida, a partir do valor que os atores influenciados por ela atribuem a essas funções, determinam a existência da própria instituição.

A grande contribuição desse postulado está na ideia de que o modo como uma empresa ou uma instituição se organiza pode ser entendido tendo os processos que ela proporciona aos atores como explicação, a exemplo dos processos de minimização dos custos de transação, de produção e influência.

2.1.1 A vertente distributivista

Nascido no contexto institucional estadunidense, o modelo distributivista é o primeiro a despontar como possível explicação da estabilidade das decisões coletivas congressuais em um ambiente desfavorável e que, teoricamente, não oferecia pontos de equilíbrio para que preferências distintas fossem agregadas.

O pressuposto básico dessa corrente postula que o principal escopo dos parlamentares é a reeleição.² Nesse sentido, os parlamentares, orientados por esse objetivo, produziriam políticas distributivistas, que, de acordo com Collie (1988), seriam aquelas que direcionam benefícios para uma determinada população ou área³, sendo os custos divididos entre a população em geral. Em outros termos, políticas distributivistas referem-se àquelas em que as benfeitorias são particularistas, mas os custos generalizados.

De tal modo, as ações dos parlamentares deveriam ser interpretadas a partir dessa premissa, sendo que existe uma relação comprovadamente positiva entre políticas públicas distributivistas, direcionadas a determinado eleitorado, e as chances de reeleição de seu representante.

Assim, segundo Shepsle (1986), o jogo político gira em torno da luta constante dos parlamentares na tentativa de angariar benefícios, considerados recursos escassos dentro da arena política, para suas localidades.

No entanto, embora haja um ambiente de constante conflito, onde cada parlamentar se comporta desse modo e espera que os outros também o façam, somente obtendo as maiorias legais de votos uma política distributivista poderia ser aprovada. Considerando o exposto, os parlamentares se veem obrigados a cooperar com agendas alheias, negociando e trocando votos (*logrolling*) para conseguir aprovar a própria agenda.

Contudo, um dos elementos que circundam essa relação de troca e cooperação (*exchange* e *cooperation*) entre os parlamentares é a incerteza. Isso porque, considerando que existe um lapso temporal entre uma votação e outra, nada garantiria que um acordo não fosse quebrado antes de ser completamente cumprido, ou seja, antes que ambos congressistas trocassem seus votos de apoio.

² Parece-nos importante pontuar que o debate desenvolvido sobre os temas da reeleição, padrões de carreira e ambição política dentro do legislativo nacional é extenso, e está longe de alcançar consenso. Para aqueles que se interessarem sobre o debate, ver: Marengo (1997), Marengo do Santos (2000), Pereira e Rennó (2001, 2007), Santos (2010), Santos e Pegurier (2011), Rennó e Pereira (2013).

³ Essa concepção de *área*, enquanto um conceito geográfico, dentro da teoria distributivista é muito relevante, e está diretamente relacionada à ideia de voto distrital, mecanismo eleitoral no qual a clientela é geograficamente precisa e facilmente identificada em função do distrito. Segundo Weingast, Shepsle e Johnsen (1981) o que diferencia uma política distributivista é que os benefícios tem um ponto geográfico específico, enquanto um política não distributivista, apesar de ter incidência geográfica, é formulada pensando em um eleitorado não concentrado, ou seja, não geográfico, por exemplo, grupos socioeconômicos.

Os conceitos de troca e cooperação, desenvolvidos no modelo distributivista, são centrais para compreender esse processo de alocação de recursos, pois abarcam as noções de heterogeneidade de preferências e de reciprocidade entre os parlamentares, onde atores com interesses distintos e com um exclusivo propósito em comum, a reeleição, são induzidos à cooperação, por sua vez inserida dentro de um modelo de racionalidade contratual entre os atores, como única forma de alcançar seus objetivos em um contexto altamente competitivo.

Nessas circunstâncias, os distributivistas confiam às Comissões o papel de mitigar as incertezas inerentes aos acordos políticos. Dito de outra forma, o sistema de Comissões seria o aparato institucional estruturante dessa interação entre os atores, e estaria organizado de modo a facilitar os ganhos e as trocas entre os parlamentares, e garantir o equilíbrio institucional entre as preferências individuais e coletivas.

Fica claro o cunho estritamente clientelista conferido às Comissões, uma vez que o que motivaria a participação dos Senadores seria a possibilidade de alocar recursos e benefícios (*pork barrel*⁴) ao seu eleitorado visando à reeleição. Estando as Comissões compostas, desse modo, por preferências *outliers* e particularistas. (SHEPSLE, 1978)

Então, segundo esse paradigma, a entrada dos parlamentares em cada Comissão se daria por iniciativa própria, ou seja, os membros se autodeterminariam de acordo com suas preferências. Por exemplo, um parlamentar proveniente de um distrito caracteristicamente agrícola, visando atender às demandas de seu eleitorado, se interessaria em compor a Comissão de Agricultura.

É importante ressaltar que, segundo a corrente distributivista, mesmo que os líderes partidários ou o plenário tenham a prerrogativa de indicar e/ ou

⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre os desdobramentos de políticas do tipo *pork barrel* dentro do processo legislativo ver: EVANS, Diana. *Pork Barrel Politics*. The Oxford Handbook of the American Congress. Oxford University Press, 2011.

votar em quais Comissões os parlamentares serão designados, essa intervenção é *pro forma* e, em geral, os Senadores conseguiriam vagas nas Comissões que mais almejam, ou seja, naquelas cuja jurisdição lhe possibilitaria alocar mais benefícios ao seu eleitorado 'geográfico' e, conseqüentemente, obter maior chance eleitoral.

Shepsle (1978), principal expoente dessa vertente, em seu livro *The Giant Jig-saw Puzzle. Democratic Committee Assignments in the Modern House*, realizou um cotejo de listas públicas nas quais congressistas estadunidenses expuseram suas preferências quanto às Comissões que gostariam de integrar e constatou que a maioria dessas preferências foram concretizadas na composição efetiva das Comissões.

Além dessa análise inicial das listas de preferência, o autor se propôs a investigar a relação entre os perfis dos distritos de origem e das Comissões às quais seus respectivos representantes se filiam, concluindo que os parlamentares se distribuem nas Comissões que guardem maiores semelhanças com o perfil dos distritos de origem, pensando na formulação de políticas específicas e com vistas a alcançar seu objetivo de reeleição.

Embora não descartemos a legitimidade das premissas dessa corrente, pontuaremos duas questões que, a nosso ver, dificultam sua aplicabilidade neste trabalho em questão.

O principal fator a ser ponderado é o da autodeterminação para compor as Comissões, pressuposto fundamental da teoria distributivista, porquanto no contexto institucional brasileiro a composição das Comissões se dá pela indicação dos líderes partidários e essa indicação não ocorre meramente *pro forma*.

De tal modo, muito embora, às vezes, os parlamentares logrem instalar-se na Comissão de sua preferência, a realidade nacional é de que os líderes partidários concentram as prerrogativas de indicar a composição das Comissões, assim como de substituir seus membros conforme a conveniência. Dessa forma, o sistema dificulta que os legisladores se autodeterminem, e tampouco garante a sua permanência nas Comissões específicas.

Por outro lado, acreditamos que um trabalho que se proponha a pensar a seleção da presidência ou dos membros de uma Comissão, sob a égide do

modelo distributivista, deveria levar em consideração a produção legislativa dos parlamentares, uma vez que, em última instância, é essa informação que tem o potencial de evidenciar o caráter distributivo das políticas públicas⁵, análise que extrapola e evade o objetivo deste trabalho.

2.1.2 A vertente Informacional

A próxima vertente de explicação da organização interna do Legislativo que abordaremos neste estudo é a informacional, desenvolvida, principalmente, por Keith Krehbiel a partir de estudos realizados no Legislativo estadunidense, em constante diálogo com a vertente distributivista. Concomitante à apresentação da vertente informacional, trataremos de dois pontos fundamentais que diferenciam essas duas correntes, quais sejam: a composição das Comissões e suas prerrogativas legislativas.

As proposições teóricas do modelo informacional estão estruturadas em dois princípios: o da primazia da decisão majoritária nas instituições legislativas democráticas e o da incerteza frente ao resultado das políticas públicas desenvolvidas nesse âmbito.⁶

Especificamente, o postulado majoritário defende que as decisões tomadas pelo Legislativo sempre devem passar pelo crivo de uma maioria e que, por outro lado, segundo o postulado da incerteza os parlamentares, em grande parte, decidem sem o conhecimento devido dos resultados das políticas públicas que aprovam.

Nesse sentido, todo aparato organizacional do Legislativo, principalmente as Comissões, trabalhariam para que o processo decisório i) garantisse que as preferências da maioria fossem atendidas, em detrimento a

⁵ Reconhecendo as limitações desse trabalho, deixamos em aberto a possibilidade de uma análise de mais fôlego, que aborde o tema da seleção das presidências das Comissões permanentes a partir do viés distributivista.

⁶ Cabe aqui ressaltar as diferenças entre os dois modelos no que tange ao postulado da incerteza. No modelo distributivista, a incerteza está exclusivamente ligada à cooperação entre os atores políticos, sendo papel da organização interna legislativa minimizar os custos dessa insegurança, o que justificaria a existência de todo o aparato institucional das Comissões. Já no modelo informacional, como veremos, a falta de informação no processo de formulação de políticas públicas seria responsável por uma incerteza generalizada entre os parlamentares quanto aos resultados das políticas adotadas.

interesses particularistas; e, ii) dispusesse do máximo de informações possível, com o objetivo de reduzir incertezas inerentes ao processo decisório.

Assim, as Comissões desempenhariam o papel de agentes especializados, por esse motivo, imprescindíveis ao processo legislativo. Em outras palavras, as Comissões são compreendidas enquanto um espaço de produção de informações específicas e caras ao processo decisório, uma vez que essas informações podem reduzir as incertezas inerentes às decisões dos parlamentares (KREHBIEL, 1991, 2004).

Fica claro que a lógica fundamental adotada pelo modelo informacional, onde a informação produzida pelas Comissões enquanto grupo de *experts* é vista como um bem comum e um objetivo a ser perseguido pela estrutura institucional, diverge daquela lógica clientelista postulada pelo modelo distributivista (*pork-barrel*).

Assim sendo, caberia à instituição criar mecanismos de motivação para que os parlamentares se especializem e para que aqueles que já detivessem algum grau de expertise sobre alguma temática específica a use de modo a beneficiar a todos, pois quanto mais uma instituição conseguisse induzir os portadores de conhecimentos específicos a compartilhá-los, mais eficiente ela seria considerada (KREHBIEL, 1991, 2004).

Nesse sentido, Krehbiel apresenta dois estímulos à especialização dos atores políticos. O primeiro seria o de antiguidade (*seniority*), que no Congresso estadunidense funciona como critério para a ocupação do cargo de presidente de Comissão (*chairman*), assumindo a presidência o parlamentar membro do partido majoritário que está há mais tempo em cada Comissão. Assim, permanecer em uma Comissão e, conseqüentemente, especializar-se em seu tema, passa a ser algo fundamental para a carreira desses atores.

O segundo estímulo ao qual se refere o autor é o das prerrogativas cedidas às Comissões pelo Plenário. Essas prerrogativas funcionam como limites à atuação do Plenário, que deve circunscrever-se às resoluções restritivas, o que significa que ao deliberar está obrigado a respeitar as pautas decididas nas Comissões. Essa delegação de prerrogativas aconteceria, pois somente dessa forma os parlamentares teriam a segurança de que todo o

esforço despendido no trabalho nas Comissões não seria improfícuo, senão que, pelo contrário, vincularia o Plenário quando da apreciação do tema.

Outras duas diferenças marcantes entre as teorias informacional e distributivista referem-se: i) à relação que elas estabelecem entre as Comissões e o Plenário; e, ii) ao sentido dado ao background profissional dos parlamentares.

Para os distributivistas as Comissões estão compostas por uma massa relativamente homogênea de interesses, posto que somente parlamentares que apontem à distribuição de benefícios sob a jurisdição de determinada Comissão se dirigiriam a ela. A vertente informacional, por outro lado, argumenta que uma composição ideal de Comissão é aquela mais representativa possível do Plenário e da sua heterogeneidade de interesses, quase um microcosmo desse último. Seguindo essa lógica, a vertente preconiza que haveria maior possibilidade das decisões tomadas no interior das Comissões serem análogas as do Plenário.

Isso porque, para os postulantes da teoria informacional, parece inconcebível o fato de uma maioria, reconhecidamente o Plenário, delegar o poder de decisão às Comissões, tratando-se de minorias não representativas, como presumem os distributivistas.

Quanto à segunda diferença, partindo do pressuposto de que as Comissões devem ser compostas por parlamentares bem informados e que tenham conhecimento acumulado sobre o tema de jurisdição da Comissão, a teoria informacional entende que o mais racional, e menos custoso, para a legislatura é aproveitar a capacitação prévia de seus membros. No entanto, a especialização não seria um indicador das preferências do parlamentar, como pressupõem os distributivistas.

De acordo ao exposto por Krehbiel, a seleção para os cargos de presidência das Comissões nos Estados Unidos seria condicionada pelo sistema de antiguidade (*seniority*), que definiria que os nomeados seriam os membros do partido majoritário com mais tempo de participação nestas. Sendo assim, a antiguidade funcionaria como um estímulo à especialização.

Não obstante, o critério da antiguidade para a ocupação do cargo de presidência de Comissão no Senado brasileiro não existe formalmente, o que

dificulta o entrelaçamento dos conceitos de antiguidade e especialização no contexto nacional da forma preconizada pela perspectiva informacional.

No entanto, existem outras formas de instrumentalizar esses conceitos com o objetivo de testar o caráter informacional da seleção para esses cargos, o que será abordado mais adiante neste trabalho.

2.1.3 A vertente partidária

Se as duas perspectivas apresentadas até agora entendem que o eixo estruturador da organização interna das Casas legislativas é o sistema de Comissões, a perspectiva partidária desponta como uma quebra desse paradigma. Isso não quer dizer que as Comissões sejam descartadas da análise, mas apenas que saem do centro das explicações, que passa a ser ocupado pelos partidos políticos.

Considerado o mais heterodoxo entre os três modelos, o partidário, ao contrário dos outros, postula que as Comissões devem ser “entendidas como uma forma de governo partidário” (Limongi, 1994, p. 44), no qual o partido detém o poder fundamental de coordenar a ação coletiva, visando controlar os ímpetus individuais por benefícios políticos que poderiam gerar prejuízos a todos.

É o partido que estrutura e controla a atividade legislativa (COX; MCCUBBINS, 1993). Esse poder de controle estaria baseado no que os autores denominaram como cartel legislativo, que usurpava o poder de fazer leis do Congresso, distribuindo-o entre os membros do cartel.

O eixo fundamental desse modelo, e também o que o distingue dos outros, é o entendimento de que os mecanismos institucionais utilizados para atingir os objetivos dos legisladores são os partidos políticos e não as Comissões. A influência exercida pelas Comissões, enquanto agentes de produção legislativa, estaria circunscrita à sua serventia aos interesses do partido majoritário.

Tendo o sistema partidário no centro de seu modelo teórico, a perspectiva partidária estabelece um diálogo com as vertentes distributivista e informacional em relação aos seus respectivos preceitos fundamentais, a

saber: i) a autodeterminação dos parlamentares para compor Comissões; e, ii) a antiguidade como norma para a ocupação dos cargos de presidência das Comissões.

Quanto ao primeiro ponto, Cox e McCubbins (1993), respaldados em uma ampla base de dados, chegaram à conclusão de que lealdade à liderança partidária é estatisticamente e substantivamente determinante para a ocupação de cadeiras nas Comissões, rebatendo, assim, o argumento da autodeterminação.

Já o argumento da antiguidade desafia os mencionados autores, pois ele teria a envergadura de *deslocar* o poder dos partidos de controlar quem ocupa um dos cargos mais importantes dentro da organização interna do legislativo, a presidência das Comissões. A não detenção da prerrogativa de indicação aos cargos mais importantes faria com que os parlamentares não dependam dos partidos para alcançar um cargo, extinguindo também qualquer sentimento de dever para com o partido.

Como a norma da antiguidade é uma das mais institucionalizadas dentro do Congresso estadunidense, sendo dificilmente quebrada, os autores argumentam que a possibilidade que restaria aos partidos para manter poder seria manipular outra norma menos rígida, a da recondução. Seguindo essa lógica, a cada renovação da legislatura, os partidos não reconduziriam os congressistas não afinados com a linha partidária para uma Comissão a qual ele pudesse ocupar o cargo de presidente por ser o mais antigo nela. Assim, os partidos só reconduziriam aqueles congressistas mais leais, limitando os cargo de presidência.

No entanto, mesmo existindo essa possibilidade, os autores constataram que essa ferramenta da recondução sempre foi pouco utilizada. Isso porque, segundo a explicação factível encontrada, as instâncias internas ao partido, que teriam esse poder, eram controladas pelos membros mais velhos, justo aqueles que teriam interesse em manter vigente a regra da antiguidade.

É importante ressaltar que grande parte dos obstáculos enfrentados pelos partidos no Congresso estadunidense não estão presentes no sistema político brasileiro. O próprio sistema de antiguidade, que acarreta em uma série de restrições à atuação partidária, é um exemplo disso.

Ademais, como bem sabemos, os partidos dentro do legislativo nacional possuem prerrogativas que lhes garantem grande autonomia e controle de grande parte do processo decisório, como: i) o poder dos líderes de indicar a composição das Comissões, selecionando membros capazes de ponderar seus interesses particularistas e os do cartel, e substituir aqueles que destoam desse ideal; e, ii) a proporcionalidade partidária, garantida mesmo em circunstâncias em que o parlamentar se desligue das fileiras partidárias.

No entanto, como já apontamos em momento anterior, são impostas duas restrições regimentais à atuação dos partidos quando se trata dos cargos de presidência das Comissões permanentes. A primeira é o fato de que após constituída a Comissão o presidente será aquele que receber o voto da maioria de seus membros, em escrutínio secreto. É certo que, cumprido o princípio da proporcionalidade partidária, membros do partido majoritário têm maiores chances de alcançar o cargo. No entanto, devemos tomar isso mais como uma questão a ser testada, e menos como um pressuposto.

A segunda restrição diz respeito à limitação do poder do líder partidário de substituir algum membro de Comissão quando lhe parecer pertinente. Isso porque, está delegado à maioria da bancada o poder de decidir pela vacância do cargo de presidência da Comissão.

2.1.4 Conclusão

Embora as abordagens adotadas para interpretar o papel desempenhado pelo sistema de Comissões sejam distintas, a partir dos pressupostos da escola da escolha racional podemos identificar alguns postulados fundamentais das teorias positivas da organização legislativa.

A ideia de que atores são racionalmente orientados pode ser considerada como um denominador comum entre os três modelos. No entanto, eles divergem quanto à intencionalidade da ação individual, discutindo se ela está voltada para o alcance de interesses particularistas ou coletivos.

Esses três modelos tentam dar conta da dimensão da organização das instituições legislativas mobilizando, por vezes, as mesmas variáveis, e, no

entanto, chegando a interpretações distintas e, conseqüentemente, diferentes conclusões sobre as funções das Comissões dentro do sistema legislativo.

No entanto, bem como Epstein e O'Halloran (1999), acreditamos que esses modelos não são excludentes entre si e que, embora seus principais teóricos não levem as demais teorias em consideração (MARTORANO, 2006; HEDLUND et. Al. 2009), haveria interação entre seus critérios de composição.

Considerando que esses modelos foram desenhados tendo o sistema político e eleitoral estadunidense como base, entendemos que a importação desses conceitos para a interpretação da realidade política brasileira apresenta uma série de problemas que tentamos abordar no texto até aqui. Assim, a utilização desses modelos demanda, além de muito cuidado e rigor metodológico, sua adaptação devido a fatores que vão desde regras institucionais, até ao contexto histórico de formação e recente consolidação do legislativo nacional.

Nesse sentido, devemos concentrar-nos para não cometer falsas inferências, porque a ocorrência de determinado fenômeno não significa que seja o efeito do desenho institucional estipulado por algum dos modelos citados, senão que as causas de um fenômeno podem ser totalmente diversas daquelas apresentadas pelos modelos.

Uma das primeiras providências a ser tomada para evitar problemas de importação e estiramento conceituais para o caso brasileiro, segundo Meireles (2014), é a reconstituição dos fatores institucionais como, por exemplo, a incorporação da preponderância do Executivo. O que neste trabalho deve ser entendido como segundo movimento imprescindível na tentativa de identificarmos quais são os condicionantes da seleção para os cargos de presidência, e que implica em uma análise cuidadosa das regras do jogo, ou seja, das prerrogativas constitucionais dadas as Comissões e do Regimento Interno do Senado.

Tendo apresentado os principais pressupostos que pautam a distribuição dos membros da Casa nas diferentes Comissões dos três modelos de explicação da organização interna do Legislativo, cabe-nos perguntar: o que importa para que um membro torne-se presidente de Comissão no Senado

Federal? Tentaremos responder a essa questão com o desenvolver deste trabalho.

3. O SISTEMA DE COMISSÕES DO SENADO BRASILEIRO

Os últimos meses do ano de 2015 foram bastante conturbados e marcados por muita tensão política tanto no Executivo, quanto no Legislativo nacional. Dois eventos são responsáveis pela formação desse cenário: i) a abertura do processo de impedimento do mandato da chefe do Executivo, Dilma Rousseff, resultado da admissão, pelo, então, presidente da Câmara dos Deputados, da denúncia por crime de responsabilidade; e, ii) o pedido de cassação desse mesmo presidente, Eduardo Cunha, com aval para continuidade da tramitação pelo Conselho de Ética daquela Casa.

Ambos os processos contaram com intensa disputa política travada entre aliados e oposição dessas duas personagens, contando, inclusive, com intervenções do terceiro poder, o Judiciário, com o argumento de garantir a constitucionalidade dos procedimentos.

Dentre esses dois acontecimentos, o primeiro, em especial, nos chama atenção pela importância do rol exercido pelo sistema de Comissões.

Após a admissão do processo de impedimento pelo presidente da Câmara de Deputados, a medida cabível é a instauração de uma Comissão especial para investigação da denúncia. Em uma situação 'normal' uma Comissão seria composta com a indicação dos nomes feita pelos líderes partidários, prática amplamente difundida tanto na Câmara como no Senado. (MÜLLER, 2005)

No entanto, duas chapas foram formadas, uma governista, inscrita, a princípio, com 49 deputados de 20 partidos e uma avulsa, oposicionista, com 39 nomes de 13 siglas.

Isso porque, embora o Regimento Interno daquela Casa regule questões como a da proporcionalidade partidária das Comissões⁷, a norma que rege o

⁷ De acordo com a Constituição Federal e o regimento interno da Câmara dos Deputados, a composição das Comissões, de qualquer tipo, deve respeitar, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com representação na Casa. (CF, 2012, art. 58, § 1º; RICD, 2015, art.23).

modo como se dará a composição desses espaços deixa margem para interpretação, posto que, segundo o regimento a composição de Comissão temporária⁸, de qualquer caráter, se dará por indicação dos Líderes “*ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha.*” (RICD, 2015, Art.33 § 1º).

Essa norma se prestou para justificar, juridicamente, a posterior criação da segunda chapa, resultado de uma manobra do presidente da Câmara ao determinar o adiamento da sessão parlamentar, o que deu tempo hábil, após a criação da Comissão, para que a oposição se organizasse em outra chapa que contou com a adesão de parlamentares de oposição ao Governo Federal e de dissidentes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que se demonstraram insatisfeitos com as orientações e indicações feitas pelo então líder da sigla na Câmara, Leonardo Picciani, para a formação da Comissão.⁹

Desse processo decorreram dois desdobramentos, primeiramente, a opção tomada pelo presidente da Câmara pelo método de escrutínio secreto para a escolha da chapa que comporia a Comissão, o que, supostamente, teria levado ao êxito da chapa alternativa. E, posteriormente, como consequência disso, o encaminhamento feito pela base aliada de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) com pedido de medida cautelar ao Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁰. Ação cujo texto, entre outros pontos que não cabe aqui aprofundarmos, questiona as normas regimentais que versam sobre a conduta esperada para a constituição e desenvolvimento das atividades da Comissão especial.

Essa polêmica em relação à composição da Comissão especial demonstra de forma caricaturesca quão relevante e determinante é o tema, atento ao rol e a incidência dos pareceres das Comissões em relação ao processo decisório em geral, e, sobretudo, como no caso relatado, quando está

⁸ Segundo o Art. 33 do RICD, as Comissões Temporárias são: I – Especiais; II – de Inquérito; III – Externas.

⁹ Relatos do ocorrido podem ser encontrados aqui: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/12/manobra-adia-instalacao-da-comissao-de-impeachment-4925068.html> (acesso em: 29/02/2016) e aqui: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151208_comissao_impeachment_ab (acesso em 29/02/2016).

¹⁰ A arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) pode ser encontrada na íntegra neste link: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf378.pdf> (acesso em 29/02/2016).

em disputa um tema tão sensível à democracia brasileira. Esse breve relato, portanto, mesmo não se tratando diretamente de um caso ocorrido no âmbito do Senado Federal, nosso escopo de análise, ilustra a importância que o sistema de Comissões – independente do caráter da Comissão, se permanente, temporária, especial ou parlamentar de inquérito - ocupa dentro da organização interna das Casas Legislativas.

De fato, grande parte dos parlamentos contemporâneos trabalha em maior ou menor medida por meio das Comissões, que passaram a constituir elementos imprescindíveis de suas estruturas organizacionais. (LAUNDY, 1989 *apud* MATTSON, STROM, 1995).

A adesão a essa forma de organização se deve em grande medida ao formato das Comissões e, principalmente, ao número reduzido de componentes de sua integração que tendem a diminuir os custos de decisão. Isso porquanto, quando comparado ao plenário, as Comissões possibilitam um espaço mais expedito de produção, discussão e circulação de informações, de articulação e participação de minorias e grupos organizados e, conseqüentemente, de negociação.

No entanto, a autonomia das Comissões e a efetividade de suas ações dependem de alguns aspectos que variam entre diferentes parlamentos, tais como: as funções legislativas a elas delegadas, o seu tamanho, composição e seu grau de institucionalização. (STROM, 1998)

Segundo Strom (1998), parlamentos em que o número de Comissões é maior e o processo legislativo é descentralizado, ou seja, focado mais no trabalho e autonomia das Comissões, ao invés de centralizar todas as decisões no plenário, apresentam maior produção potencial. Isso porque, quanto maior o número de Comissões, mais vias paralelas de deliberação estão disponíveis aos parlamentares, o que, em um contexto de escassez de tempo, facilita a produtividade legislativa.

Nesse sentido, o estudo de Mattson e Strom (1995) compara a estrutura organizacional de dezoito democracias da Europa Ocidental no ano de 1990 e constata que o número médio de Comissões permanentes nesses parlamentos variava entre dez e vinte, com exceção dos casos do Reino Unido e da Irlanda. A Câmara dos Deputados do Brasil não se distingue do caso europeu, pois em

2003 contava com dezenove Comissões permanentes, sendo que em 2016 esse número foi acrescido para vinte e cinco. Já no Senado o número de Comissões é um pouco menor, girando entorno de treze, mas que, como vimos anteriormente, tem variado desde o começo do período de redemocratização, sendo que as Comissões que foram constantes durante esse período não passam de seis.

As funções legislativas delegadas às Comissões também variam entre os parlamentos de cada país. Grande parte dos países analisados no estudo de Mattson e Strom (1995) concedem fortes prerrogativas legiferantes às Comissões. As exceções são o Reino Unido e Irlanda, que debatem as propostas de projetos de lei em plenário e somente depois as encaminham para que Comissões *ad hoc* emendem ou aprimorem a proposta, porém sem modifica-las fundamentalmente. Esse cenário muda quando voltamos o olhar para as *Committees* estadunidenses que ocupam o centro do processo legislativo em detrimento de um sistema partidário fraco.

No Brasil, por sua vez, cada casa garante às Comissões, por meio dos respectivos regimentos internos, uma série de poderes legislativos, o que abordaremos a seguir especificamente no que se refere às prerrogativas delegadas às Comissões no âmbito do Senado Federal.

A partir da Carta Constitucional de 1988 uma importante parcela do poder de decisão do Plenário foi outorgada às Comissões, passando a ser de sua alçada discutir e votar projetos de lei que dispensam, na forma do regimento, a competência do plenário (CF, 2012, art. 58, § 2º, I; RISF, 2007, art. 91). Desse modo, as Comissões passaram a compartilhar uma das prerrogativas mais importantes do Plenário, as conclusivas/ terminativas.

A natureza desses projetos vai desde leis ordinárias de autoria de Senador, passando por "*projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal*" (CF, 2012, art. 52, X; RISF, 2007, Art. 91, I, II, III), até projetos de decreto legislativo que outorguem e renovem concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, caso esse trâmite não tenha sido realizado pelo Executivo no prazo estipulado no § 1º do art. 223 da Constituição Federal.

Também, existe ainda a possibilidade de ser conferida às Comissões, após análise do Presidente do Senado, a competência para apreciar conclusivamente: *“tratados ou acordos internacionais; autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (Const., art. 49, XVI); alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (Const., art. 49, XVII), e, projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por Comissão daquela Casa.”* (RISF, 2007, Art.91, §1º, I, II, III, IV)

Em termos práticos, e levando em consideração a conjuntura do sistema legislativo brasileiro, no qual o poder das Comissões é tido como fraco quando comparado, por exemplo, com as *Committees* estadunidenses, delegar esse poder às Comissões é um indicativo de descentralização do trabalho legislativo, antes focado exclusivamente no plenário.

A despeito da incipiente descentralização legislativa mencionada, neste trabalho partimos do pressuposto de que inclusive um Executivo forte que dominasse a iniciativa de produção legislativa não impossibilitaria a formação de um sistema de Comissões influente. Sob essa perspectiva, para Santos, Medeiros e Santos (2008) as Comissões dispõem de ferramentas para a imposição de suas preferências sobre os projetos submetidos pelo Executivo, por meio dos pareceres por elas emitidos e, principalmente, pelas propostas de alteração na forma de substitutivos, de emendas ou de ambos.

Nesse sentido, mesmo perante forte predominância do Poder Executivo e dos partidos, as Comissões têm preeminência frente ao Plenário no quesito emendamento, ainda que sob regime de urgência urgentíssima.¹¹

Por conseguinte, devemos distinguir a capacidade que as Comissões têm de atuar como instância de “poder positivo”, devendo ser entendidas, assim, como um campo de negociação entre os Poderes, e um espaço onde os parlamentares realmente atuam fazendo alterações e imprimindo suas preferências nos projetos submetidos pelo Executivo.

¹¹ Argumenta-se que o uso desse instrumento dificultaria a realização do trabalho das Comissões, o que de fato acontece. No entanto, elas seguem preponderantes frente ao Plenário. (SANTOS; MEDEIROS; SANTOS, 2008)

Dessa forma, entendendo e reconhecendo a importância do rol desempenhado pelas Comissões, não nos parece razoável que continuem sendo subestimadas e descartadas das análises sobre a produção do Legislativo e sua interação com o Executivo. (SANTOS, MEDEIROS, SANTOS, 2008)

Outra dimensão da atuação do sistema de Comissões dentro das Casas legislativas brasileiras são as suas prerrogativas de “poder negativo”. Segundo Ricci (2003), as Comissões cumprem menos um papel de instância decisória e mais de arenas de veto, isso porque grande parte dos projetos de cunho distributivista que passaram pela análise das Comissões foi vetada e em geral um parecer contrário da Comissão resulta em sua rejeição.¹²

O exposto torna-se mais claro no âmbito do Senado Federal, onde as Comissões seriam as grandes responsáveis pelos vetos, atento a que o Senado desempenha, por um lado, o papel de Casa revisora das propostas dos Deputados e, por outro, o de autorregulador.

Em síntese, dependendo do caráter da proposição e, por óbvio, das preferências dos atores políticos, as Comissões trabalham tanto como poder positivo, ao propor emendamentos, quanto como poder negativo, vetando projetos. Nesse ensejo, devemos ressaltar, sobretudo, o fato das Comissões apresentarem principalmente a prerrogativa de “poder negativo” e de como as Comissões do Senado Federal, dentro do contexto de atuação do Congresso Nacional, repontam como principal instância que utiliza essa ferramenta.

É justamente devido a esses poderes que nos parece plausível a análise que Santos, Medeiros e Santos (2008) fazem do argumento de Figueiredo e Limongi (1999), de que um Executivo forte e preponderante não necessariamente significa um Executivo com capacidade de impor unilateralmente e incondicionalmente sua agenda, havendo, assim, a necessidade de se construir maiorias e pensar estrategicamente a composição das Comissões.

Diante do exposto, é imprescindível que qualquer estudo que pretenda fazer uma análise de como os agentes políticos das Casas legislativas são

¹² Ricci (2003) constata que quando uma Comissão apresenta parecer contrário, o projeto é quase sempre rejeitado.

recrutados se debruce atentamente sobre as regras formais que regem esse processo, ou seja, seus respectivos Regimentos Internos. Evitando, assim, incorrer na produção de falsas premissas ou na inclusão de variáveis que não se ajustam a realidade do objeto de pesquisa.

No caso do Senado Federal nos interessa saber alguns pontos específicos sobre as regras regimentais que regulam os procedimentos de indicação para as Comissões, bem como a escolha de seus presidentes.

Uma das primeiras preocupações expressas nas normas é o princípio da proporcionalidade partidária das Comissões¹³. As representações partidárias são fixadas pelos seus quantitativos à época da diplomação no início de cada legislatura. A partir desse cálculo, os líderes indicam os titulares e suplentes das Comissões (RISF, 2007, Art.78; 79 e 80).

Reforçando o preceito da proporcionalidade, o lugar na Comissão pertence ao partido ou bloco partidário, podendo o líder solicitar a substituição de titular ou suplente a qualquer momento e sob qualquer argumento (IDEM, Art.81).¹⁴

Sem embargo, e aqui se faz necessário rememorar, pois se trata de uma das justificativas da eleição do nosso objeto de pesquisa, a substituição de Senador que exerça o cargo de presidência de Comissão deve ser precedida de autorização de maioria da respectiva bancada.

A princípio, se seguimos uma escala imaginária na qual as recomendações dos líderes partidários sobre como se deve agir ou votar importam mais do que os interesses individuais de cada legislador, devido as suas prerrogativas de distribuição de direitos parlamentares, poderíamos pensar que a regra citada acima representa um mero preciosismo procedimental. Isso porque, nenhum parlamentar se contraporá à vontade do partido, já que nesses termos representa o seu único meio de alcançar objetivos particularistas.

¹³ Essa norma aparece pela primeira vez em um texto constitucional na Carta de 1946 (art. 40, parágrafo único), tendo sido repetida nas Cartas posteriores.

¹⁴ A partir do ano de 2007 também foi formalizada pelo TSE a resolução n. 22 610/07 que regulamenta que eleitos para os cargos proporcionais e majoritários estão suscetíveis à perda do mandato em caso de migração partidária. Essa norma fortalece o critério de proporcionalidade e o poder do partido sobre o processo legislativo.

Não obstante o exposto, em contextos de discordância entre liderança e base partidária, como a situação descrita no início desta seção, faz muita diferença que o poder de substituição ou manutenção do presidente da Comissão esteja nas mãos da bancada e não nas dos líderes partidários.

Isso porque estamos em um cenário político no qual a carta constitucional de 1988 instituiu e ratificou preceitos fundamentais à dinâmica política atual, alguns deles que, inclusive, se originaram no regime militar. Esses preceitos garantiram a preponderância do Executivo frente ao Legislativo e seu processo decisório, assim como sobre a estruturação dos trabalhos legislativos, de forma que os partidos passaram a ter um papel fundamental na comunicação e negociação entre os interesses do Executivo e dos parlamentares.

Alguns exemplos disso são: i) os pedidos de urgência constitucional e das medidas provisórias que forçam a apreciação das matérias propostas pelo Executivo, o que por vezes acaba atravancando os trabalhos da Casa; ii) a exclusividade para iniciar legislação em certas áreas, principalmente de cunho financeiro, o que significa a limitação das prerrogativas orçamentárias do Legislativo que passa a ter restrições para criar despesas; iii) o fato dos presidentes das duas Casas legislativas pertencerem, predominantemente, ao partido majoritário; iv) a prerrogativa, já citada, dos líderes de indicar a composição das Comissões; e, v) o poder dos líderes de retirar matérias das Comissões e enviá-las para a apreciação do Plenário, por meio da aceitação do requerimento de urgência.

Esses fatos condicionaram consideravelmente a dinâmica das atividades do legislativo e por isso entendemos que o mais singelo poder concedido aos parlamentares, como o voto para retirada do presidente da Comissão, poderia significar maior capacidade de negociação dos parlamentares, que em geral se veem induzidos a cooperar com as pautas do governo para alcançarem objetivos distributivistas, e também dos presidentes das Comissões, quando exista interesse em continuar no cargo, frente ao predomínio das lideranças partidárias.

Assim, coincidimos com Santos, Medeiros e Santos (2008, p.22) quando dizem que “se entendermos que a relação entre Executivo e Legislativo é uma

interação estratégica, os instrumentos de barganha a disposição de cada um não podem ser ignorados”.

3.1 O papel das presidências das Comissões Permanentes

Dentro de todas as questões e atores que estão envolvidos na estruturação e organização interna das Casas Legislativas, por que interessa estudar os presidentes das Comissões? Dois argumentos respondem a essa indagação de modo bastante pertinente.

O primeiro, de ordem mais ampla, defende que os critérios de eleição e distribuição dos cargos de presidência das Comissões, seja sob responsabilidade do plenário, da Comissão, do líder partidário ou uma combinação desses três, devem ser entendidos como indicativos de centralização ou descentralização dos legislativos. (STROM, 1998)

O quadro abaixo, elaborado pelo autor, sintetiza os critérios de seleção para a presidência das Comissões nos Paramentos Europeus.

Quadro 1 Modo de Recrutamento de Presidentes de Comissões nos Paramentos Europeus

País	Seleção (regra)	Critério de distribuição (regra)
Alemanha/ <i>Bundestag</i>	Plenário/ Comissões	Outros/ Proporcional
Áustria/ <i>Nationalrat</i>	Comissões	Principalmente partido Majoritário
Bélgica/ <i>Kamer der Volksvertegen-woordigers</i>	Comissões	Proporcional
Dinamarca/ <i>Folketing</i>	Comissões	Proporcional
Espanha/ <i>Congreso de los diputados</i>	Comissões	Proporcional
Finlândia/ <i>Eduskunta</i>	Comissões	Proporcional
França/ <i>Assemblée Nationale</i>	Comissões	Principalmente partido Majoritário
Grécia	Comissões	Somente Partido Majoritário
Holanda/ <i>Tweede Kamer</i>	Líder/ Comissões	Proporcional
Irlanda/ <i>Dáil</i>	Comissões	Partido Majoritário
Itália/ <i>Câmara dei Deputati</i>	Plenário	Somente Partido Majoritário
Luxemburgo/ <i>Chambres des Deputés</i>	Comissões	Proporcional
Noruega/ <i>Storting</i>	Comissões	Proporcional
Portugal/ <i>Assembleia da República</i>	Comissões	Proporcional
Reino Unido/ <i>House of Commons</i>	Plenário/ Líder	Principalmente Partido Majoritário
Suécia/ <i>Riksdag</i>	Comissões	Proporcional
Suíça/ <i>Nationalrat</i>	Colégio de Líderes	Distribuído Igualmente entre os Partidos

Fonte: Adaptado de STROM, 1998, p. 43-44 *apud* Müller, 2007.

Com exceção dos parlamentos da Alemanha, Holanda, Itália, Reino Unido e Suíça, todos os outros parlamentos analisados no estudo deixam a cargo dos próprios membros da Comissão a eleição do cargo de presidência. O Senado brasileiro também segue essa lógica, uma vez que a eleição do cargo de presidência acontece por meio de escrutínio secreto entre os membros da própria Comissão.

Quanto ao critério de distribuição de presidências não há tanta convergência, pois apenas metade dos parlamentos europeus abordados segue o princípio da proporcionalidade quando se trata da divisão das cadeiras de presidência entre os partidos. Já os outros parlamentos, em geral, adotam critérios de distribuição que favorecem os partidos majoritários.

Embora a Câmara alta brasileira estabeleça a proporcionalidade partidária na composição das Comissões, não há nenhuma regra que determine que esse critério deva ser utilizado para a distribuição dos cargos de presidência das mesmas.

A eleição dos presidentes pela própria Comissão e a sua não sujeição a um critério fixo de distribuição desse cargo revela uma relativa autonomia das Comissões no que se refere às pressões exercidas pelo Executivo e pelas lideranças partidárias e poder ser entendida enquanto um signo de descentralização que exerce grande incidência no processo legislativo.

O segundo argumento trata das prerrogativas regimentais delegadas aos presidentes das Comissões. De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal (2007), compete ao presidente da Comissão ordenar e dirigir seus trabalhos, estando incumbido de elaborar sua pauta, bem como atribuir matéria às subComissões. No âmbito das subComissões, os presidentes são, ainda, responsáveis pela indicação de seus membros e por fixar sua composição. Os presidentes também detêm o voto de minerva em votações ostensivas, o que concede o privilégio de decidir o resultado final de projetos indefinidos.

Conquanto, dentre as prerrogativas atribuídas aos presidentes das Comissões, consideramos que uma delas tem fundamental importância, a saber: a designação de membro da Comissão para o cargo de relator.

Santos e Almeida (2005) desenvolveram uma pesquisa visando identificar os determinantes da seleção dos relatores e especificar os mecanismos através dos quais eles influenciariam a decisão da Comissão. Um dos achados dos autores é que “um relator moderadamente contrário à proposta original é mais informativo do que um relator extremamente contrário, favorável ou neutro.” (p.695)

Nesse sentido, os autores argumentam ainda que,

O fato de o presidente (da Comissão) escolhido não espelhar necessariamente a preferência do mediano (i.e., a possibilidade da distância entre seus respectivos pontos ideais ser significativa) é importante porque aumenta a chance de ser selecionado um relator cuja preferência é distinta da do mediano. (p.700)

O que queremos ressaltar aqui é que, em última instância, o resultado da votação interna da Comissão sobre determinada matéria depende muito do parecer do relator destinado a apreciá-la, e que cabe exclusivamente ao presidente da Comissão sopesar uma série de variáveis no momento dessa indicação, como as preferências do possível relator, dos demais parlamentares da Comissão, do Plenário como um todo e de seu próprio partido.

Nesse ensejo, a relativa autonomia das Comissões no que se refere à eleição ao cargo de presidente, somado a não imposição de critérios de distribuição desse cargo, e o rol exercido pelo presidente da Comissão, principalmente em relação à designação do Relator, cumpre um papel estratégico sobre a posição a ser adotada pela Comissão, o que incide em maior ou menor medida diretamente no resultado do tratamento dessa matéria pelo Plenário.

Os argumentos expostos acima deixam claro o papel estratégico ocupado pelos presidentes das Comissões permanentes dentro da Câmara alta brasileira. Assim, tendo em vista a relevância e a influência que esses atores exercem na dinâmica da produção legislativa, na próxima seção buscaremos explorar os condicionantes da ocupação desses cargos.

4. CONDICIONANTES DA SELEÇÃO PARA OS CARGOS DE PRESIDÊNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES DO SENADO BRASILEIRO ENTRE 1990 E 2014

É indubitável a assertiva de que o sistema de Comissões ocupa, em maior ou menor grau, um papel relevante dentro do jogo político. Parece-nos conclusiva, ainda, a ideia de que qualquer análise que pretenda compreender a dinâmica e o funcionamento do legislativo, bem como o processo de produção de políticas públicas, deve debruçar-se sobre o sistema comissional, quer dizer, sua organização interna, suas prerrogativas e limites e o perfil de seus agentes.

Buscando contribuir com as pesquisas acerca desse tema, o presente estudo se propõe a analisar as presidências das Comissões permanentes do Senado Federal brasileiro no período de 1990 a 2014, dando ênfase aos condicionantes da seleção para esse cargo.

Assim, partindo dos atributos estabelecidos pela literatura neoinstitucionalista, nosso objetivo é saber se eles são condicionantes para o acesso ao cargo de presidência das Comissões analisadas.

4.1 *Seniority*

Parece haver um consenso entre os estudiosos do Legislativo sobre a assertiva de que o Senado Federal brasileiro é a instituição legislativa no país que congrega os parlamentares mais experientes, cabendo-lhe mesmo o título de “casa de senhores”. A conjunção de alguns fatores parece propiciar e acentuar esse perfil estereotipado de Senador, a exemplo das regras eleitorais que conformam uma estrutura de oportunidades restritiva de acesso e a estratégia política adotada pelos partidos frente a essas regras, efetuando uma seleção mais rigorosa de candidaturas, que diminuam os riscos e, conseqüentemente, maximizem as chances de vitória. (SILVA, 2010)

Não pretendemos questionar essa premissa, comprovada e amplamente aceita pela literatura nacional, de que os Senadores, quando comparados com

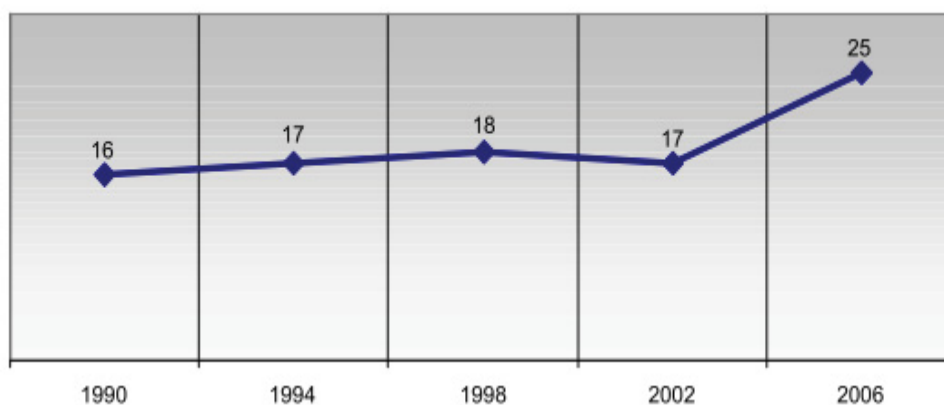
políticos de outros níveis do legislativo, e até mesmo com alguns dos executivos, possuem um nível de senioridade mais elevado.

Esta seção, em certa medida, parte do argumento da antiguidade e busca verificar se os Senadores-presidentes possuem maior tempo de carreira e tempo de Casa que os outros membros da Câmara alta, e, especificamente, perscrutar sobre os níveis de antiguidade em cada uma das Comissões permanentes analisadas.

Interessa-nos saber a senioridade desses parlamentares, pois, como afirma Marengo dos Santos (2000), esse dado nos possibilita “dimensionar o rol de relações firmadas, potencial de negociação e compromissos, habilidades e conhecimentos desenvolvidos na atividade parlamentar e no treinamento político”. (SILVA, 2010)

Em contextos de Comissões temáticas esse treinamento possibilitado pelos anos de atuação, e a consequente expertise desenvolvida nesse processo, se torna ainda mais pertinente e justifica a plausibilidade de mensurar essa variável para os presidentes dessas instâncias de decisão, apurando e cotejando o tempo de carreira em relação aos demais membros.

Gráfico 1 Tempo de Carreira em Anos



Fonte: (SILVA, 2010)

Em trabalho que analisa os perfis de carreira dos Senadores brasileiros eleitos entre 1990 e 2006, Silva (2010) verifica que, com exceção da legislatura iniciada em 2002, houve crescimento gradual no tempo de carreira dos

parlamentares, alcançando o tempo médio de 25 anos na última legislatura analisada.

Tabela 1 Tempo médio de Carreira dos Presidentes até a entrada na Comissão

Comissão	Tempo (em anos)
CAE	19,36
CAS	20,46
CCJ	35,08
CE	20,33
CI	25,08
CRE	30,33

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR

Quando dirigimos a mirada ao tempo de carreira dos presidentes de Comissões igualmente verificamos carreiras extensas. Não obstante, nas Comissões de Assuntos Econômicos, Assuntos Sociais e de Educação a média de tempo chega a ser menor do que aquele encontrado por Silva (2010), enquanto a Comissão de Infraestrutura, por sua vez, é a que mais se assemelha com o restante do plenário nesse quesito.

O que consideramos importante ressaltar é o acentuado tempo médio de carreira dos parlamentares presidentes até a entrada nas Comissões de Relações Exteriores e, principalmente, de Constituição, Justiça e Cidadania, isso porque os Senadores que compuseram essa última apresentavam dez anos a mais de tempo de carreira em relação ao parlamentar mediano da Casa, de acordo com Silva (2010).

Considerando que no cálculo de médias os casos destoantes podem incidir tanto pra cima quanto para baixo, e, com o objetivo de amenizar essas distorções e corroborar o perfil mais sênior dos parlamentares que ocuparam a presidência das duas Comissões supracitadas, fizemos o exercício de estratificar o tempo de carreira desses parlamentares em categorias.

Para tanto, utilizamo-nos da fórmula de *Sturges*, pois “a partir dela é possível não apenas fazer a categorização, mas também conseguir categorias com limites entre si que não sejam arbitrários, quer dizer, a partir apenas da vontade do pesquisador. Com a fórmula de *Sturges*, usam-se cálculos

matemáticos para estabelecer o número de categorias e os limites entre elas.” (CERVI, 2013)

Desse modo, o tempo médio de carreira dos Senadores até a entrada na Comissão que presidiram foi classificado em cinco categorias que variam do tempo de carreira muito baixo, entre um e oito anos, até o muito alto, entre cinquenta e quatro e sessenta e dois anos.

A tabela abaixo mostra os resíduos padronizados entre as categorias das duas variáveis, ou seja, Comissão e tempo de carreira.

Tabela 2 Distribuição do tempo médio de carreira até a entrada na Comissão – Resíduos padronizados

		Tempo de Carreira				
		Muito Baixo (1 à 8 anos)	Baixo (9 à 24 anos)	Médio (25 à 38 anos)	Alto (39 à 53 anos)	Muito alto (54 à 62 anos)
Comissão	CAE	3,0	-,4	-,1	-1,2	-,9
	CAS	,3	1,3	-,9	-,7	-,9
	CCJ	-1,5	,0	-2,1	3,3	2,4
	CE	,5	1,0	-,3	-1,2	-,9
	CI	-,9	,0	,8	-1,2	1,3
	CRE	-1,5	-1,9	2,6	1,1	-,9

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR.

Além de corroborar ao achado sobre a extensão da carreira dos Senadores da CRE e da CCJ, os dados nos permitem verificar a distribuição dos casos entre as categorias.

Como esperado, nota-se uma concentração de parlamentares dos estratos superiores, com tempo de carreira alto ou muito alto, na CCJ. Esse fato torna-se ainda mais relevante sabendo que apenas 16,3% dos Senadores-presidentes analisados nesse período encontravam-se nesse estágio da carreira. Uma justificativa para tamanha diferença entre médias e para a significativa concentração de parlamentares mais experientes na presidência da CCJ são as prerrogativas detidas por essa Comissão.

A CCJ é a instância da Câmara alta responsável por dar o aval sobre a admissibilidade, juridicidade e constitucionalidade dos processos, estabelecendo-se como rota obrigatória de tramitação. A imprescindibilidade da apreciação da CCJ lhe confere inclusive um papel de *gate-keeping* dentro do processo legislativo, com poderes internos de agenda. Todas essas

prerrogativas certamente servem como um incentivo à especialização de seus agentes. (RIBEIRAL, 1998) Em nosso entendimento a alta senioridade encontrada entre os presidentes dessa Comissão é um dos primeiro indicativos dessa especialização. E aqui estabelecemos uma relação positiva entre antiguidade e especialização.

Já os presidentes da CRE se concentraram no estrato médio de tempo de carreira, ou seja, entre vinte e cinco e trinta e oito anos. Nesse sentido, em detrimento dos resultados encontrados para a Câmara dos Deputados (OLIVEIRA, 2014), poderíamos pressupor que esses parlamentares apresentavam alta especialização. Verificaremos essa assertiva na próxima seção.

Ainda estabelecendo um paralelo entre senioridade e especialização, a alta concentração de parlamentares com tempo de carreira muito baixo entre aqueles que compuseram a CAE, inicialmente, nos fazem pensar que antiguidade realmente não é um atributo importante para ascender ao cargo de presidência. No entanto, até aqui tratamos da antiguidade da carreira geral dos parlamentares. A seguir, daremos foco à antiguidade no interior do Senado.

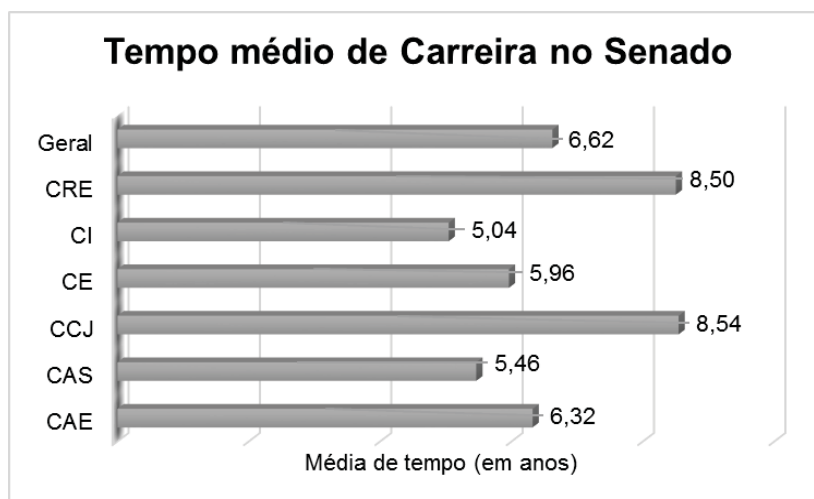
Dentro do contexto das Casas legislativas a senioridade é entendida como um dos principais fatores que influenciam no domínio de suas regras e na profissionalização de seus membros. O Congresso estadunidense é bom exemplo em que antiguidade em uma Comissão já foi condição para a ocupação de seu cargo de presidência, também estando diretamente relacionada à noção de especialização na temática correspondente.

Embora essa não se trate de uma norma instituída no Poder Legislativo brasileiro, compartilhamos da ideia de que senioridade parlamentar é um atributo importante e que pode fazer diferença na hora da seleção para os cargos de presidência, pois se trata de “uma variável fundamental na atuação legislativa, tanto pela especialização e pela experiência que ela prenuncia quanto pelo prestígio, pela inserção no grupo dos pares e, por consequência, pela influência dos parlamentares seniores no jogo parlamentar.” (ARAÚJO, 2011)

Em estudo que analisa o background sócio ocupacional e a experiência política, bem como o recrutamento dos Senadores que compuseram a Casa

entre os anos de 1989 e 2006, Araújo (2011) constatou que o tempo médio de carreira dos parlamentares no interior do Senado era de 7,6 anos.

Gráfico 2 Tempo médio de Carreira no Senado antes de ser eleito presidente de Comissão



Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR

O gráfico 2 nos mostra que a média de tempo de carreira dos presidentes de Comissões no interior da instituição (6,6 anos) é, em geral, um ano menor àquela apresentada pelo estudo de Araújo (2011) para o Senado como um todo. O tempo de médio de carreira dos Senadores-presidentes também é menor do que as dos deputados federais-presidentes de Comissões permanentes entre 1995 e 2013 (7,69 anos). (TESTA, 2014) Em dois terços das Comissões analisadas esse valor nem ao menos alcança essa média, mas, como esperado, a CCJ e a CRE apresentam parlamentares com tempo médio de carreira no Senado superior a um mandato, ou seja, acima de oito anos.

Esses dados denotam que além de apresentarem tempo de carreira mais elevado que a média dos outros membros e presidentes, os presidentes da CCJ e CRE têm mais tempo de Casa.

Novamente buscando diminuir as possíveis distorções de média ocasionadas por valores muito discrepantes, buscamos verificar a distribuição da antiguidade dos Senadores em categorias.

No entanto, visando superar algumas barreiras empíricas, devemos esclarecer que são escassos os dados referentes ao tempo de permanência de um parlamentar em determinada Comissão. A documentação da entrada e da saída de membros está longe de ser exata, sendo os registros existentes concernentes somente ao início de cada ano parlamentar, o que impossibilita saber se o parlamentar ali atuou durante todo o ano, por meses ou dias, e nos impede de determinar o tempo de permanência do Senador nessa Comissão.

Como saída a esse problema acreditamos que o estudo do tempo de Casa de Senador possa nos ajudar nessa questão sem trazer grandes prejuízos à compreensão do processo de seleção. Afinal, embora não possamos traçar uma relação causal entre senioridade e especialização no tema da Comissão, é inegável o fato de que ela possibilita familiaridade frente à dinâmica da Casa e o desenvolvimento da atuação parlamentar.

Desse modo, a antiguidade referida na tabela abaixo diz respeito ao número de anos que o Senador é membro da Casa antes de ser eleito como presidente da Comissão.

Tabela 3 Antiguidade no Senado até entrada na Comissão – Resíduos padronizados

		Antiguidade			
		Novato	Baixo (1 à 8 anos)	Médio (9 à 16 anos)	Alto (17 à 25 anos)
Comissão	CAE	-,3	,3	,3	-1,2
	CAS	-,3	,8	-1,1	-,5
	CCJ	,6	-1,3	1,8	,4
	CE	,6	,2	-1,4	1,3
	CI	-,3	,5	-,5	-,4
	CRE	-,3	-,5	,9	,4

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR.

Ao contrário do que poderíamos supor analisando somente o tempo médio de carreira, não há concentração de Senadores com mais tempo de Casa em determinada Comissão. Se ponderarmos que nossa análise trata do universo dos parlamentares que foram presidentes de Comissões no período estudado, o mais próximo de uma concentração seria de parlamentares com estrato médio de carreira na CCJ. Por fim, os dados apresentados nessa seção nos levam a crer que, em geral, uma carreira mais extensa é mais importante do que o tempo de Casa.

4.2 Expertise no Senado brasileiro

Em qualquer contexto institucional é plausível supor que indivíduos detentores de conhecimento, independentemente se proveniente de formação ou experiência no trabalho com determinado tema, tendem a ser mais valorizados. Isso porque esses indivíduos podem diminuir os custos informacionais relacionados a qualquer decisão que precise ser tomada pela instituição.

No âmbito das Comissões permanentes essa suposição faz ainda mais sentido, pois essas instâncias legislativas são responsáveis por jurisdições delimitadas, em outras palavras, por temas específicos e que, ao menos teoricamente, demandariam conhecimentos especiais.

Buscando verificar se essa premissa se reflete como fator importante na composição das presidências das Comissões permanentes e na tentativa de testar a hipótese de que a CE, CI e CRE demandariam maior expertise de seus parlamentares, criamos um índice somatório para medir expertise.

O índice foi construído de modo a conjugar dimensões como o formalismo do diploma, com variáveis mais “práticas” de atuação profissional¹⁵ e atuação prévia na Comissão.

A partir da soma dessas variáveis categorizamos os parlamentares em *sem expertise*, ou seja, aqueles que não reúnem nenhum dos atributos de experiência; *baixa expertise*, sendo aqueles que detinham apenas uma das qualidades; *média expertise*, os que possuíam duas das características elencadas; e, por fim, *alta expertise*, cujos parlamentares apresentavam todos os atributos.

Assim sendo, um Senador que seja formado em direito, mas que se declare enquanto empresário e que nunca tenha participado da Comissão em momento anterior à assunção a presidência da CCJ, por exemplo, seria classificado como parlamentar com baixa expertise por reunir somente um dos atributos considerados indicadores de expertise.

¹⁵ Ver APÊNDICES com o levantamento das profissões e dos cursos de formação superior dos presidentes e a respectiva associação às temáticas das Comissões utilizada nesse trabalho.

Os resultados encontrados são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 4 Distribuição do Índice somatório de Expertise por Comissão – Resíduos padronizados

		Índice de Expertise			
		Sem Expertise	Baixa Expertise	Média Expertise	Alta Expertise
Comissão	CAE	-,6	-,5	,7	,7
	CAS	-,7	1,3	-2,2	,6
	CCJ	,0	-2,4	1,7	2,2
	CE	,0	-,6	2,2	-1,1
	CI	,6	-,1	-,2	-,2
	CRE	,6	2,2	-2,1	-2,1

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR.

Para responder nossa hipótese de que especialização na temática da Comissão seria um possível condicionante da seleção para os cargos de presidência da CE, CI e CRE três dados apontados pela tabela acima são importantes.

Dessa tríade a Comissão de Infraestrutura é a que apresenta melhor distribuição entre os perfis de expertise, o que nos permite inferir que expertise não é necessariamente um condicionante para o acesso ao cargo. Já a Comissão de Educação nos autoriza a aceitar, em parte, a hipótese de que expertise seria um atributo importante para a assunção ao cargo de direção, uma vez que há concentração positiva de parlamentares com médio nível de expertise, isto é, que reúnem dois atributos dos avaliados, seja de formação, profissão ou participação prévia.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, pelo baixo nível de expertise de seus presidentes, parece confirmar para o Senado o achado de Oliveira (2014) para a Câmara dos Deputados, pois nas duas Casas legislativas a CRE era composta por membros desprovidos de especialização e conhecimentos técnicos na área.

A CCJ, por sua vez, apresentou considerável concentração de parlamentares com alta expertise em detrimento da falta de membros com baixa expertise. Tendo isso em vista, até o momento podemos constatar que a CCJ parece mesmo se configurar como uma ilha de institucionalização dentro

do Senado Federal (RIBEIRAL, 1998), com membros antigos e altamente qualificados.

Vimos até aqui que as Comissões de Educação e Constituição, Justiça e Cidadania concentram parlamentares com maior nível de expertise, segundo o índice que formulamos. Isso, no entanto, não quer dizer que as outras Comissões também não dispusessem de membros qualificados de alguma maneira. Nesse sentido, com a tabela a seguir buscamos a partir de informações de formação, carreira profissional e política, verificar se alguma das Comissões contava com presidentes com algum tipo específico de expertise.

Tabela 5 Tipo de Expertise encontrada em cada Comissão – Resíduos padronizados

		Tipo de Expertise			
		Sem expertise	Carreira profissional relacionada	Carreira política relacionada	Formação acadêmica na área
Comissão	CAE	-1,3	3,5	-1,7	2,1
	CAS	1,7	-,8	,0	-,7
	CCJ	-1,3	-,2	,6	-,7
	CE	,3	-,2	-,1	,7
	CI	-1,3	-,7	,8	-,7
	CRE	1,9	-1,6	,4	-,7

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR.

Com exceção das Comissões de Assuntos Econômicos, que encerrava significativa concentração de parlamentares com carreira profissional e formação acadêmica relacionadas, e de Relações Exteriores, que, por sua vez, congregava parlamentares sem nenhum expertise, em todas as outras Comissões os Senadores se distribuíam de forma uniforme.

Os dados apresentados nessa seção não corroboram totalmente com nossa hipótese inicial, pois das Comissões que cogitamos que o nível de expertise seria um possível condicionante para a entrada no cargo de presidência, somente a CE confirmou a suposição.

Um dos pontos altos foi a constatação da concentração de parlamentares com elevado índice de expertise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o que a princípio parece reforçar a ideia de que essa Comissão seria uma ilha de institucionalização também no que se refere à expertise no Senado Federal.

4.3 Lealdade partidária

Segundo o Regimento Interno do Senado Federal (2007), para assumir o cargo de presidente de uma Comissão o parlamentar deve antes receber o aval dos outros membros por meio de escrutínio. No entanto, dois fatores anteriores a esse momento devem ser considerados. O primeiro trata-se da indicação formal dos líderes partidários, revista em regimento, dos parlamentares que irão compor cada Comissão. Já o segundo fator, de caráter especulativo, pois não está formalizado, diz respeito à influência recorrentemente exercida pelos líderes partidários sobre a escolha dos parlamentares para os cargos de presidência das Comissões.

Considerar esses dois fatores é importante, pois, tendo em vista as prerrogativas detidas pelas lideranças partidária, é plausível inferir que essas lideranças busquem otimizar o alcance e execução de objetivos de seus partidos e com esse intuito tendem a querer alocar parlamentares mais leais em cargos nas Comissões consideradas estratégicas. (COX, MCCUBBINS, 1993; MÜLLER, 2005)

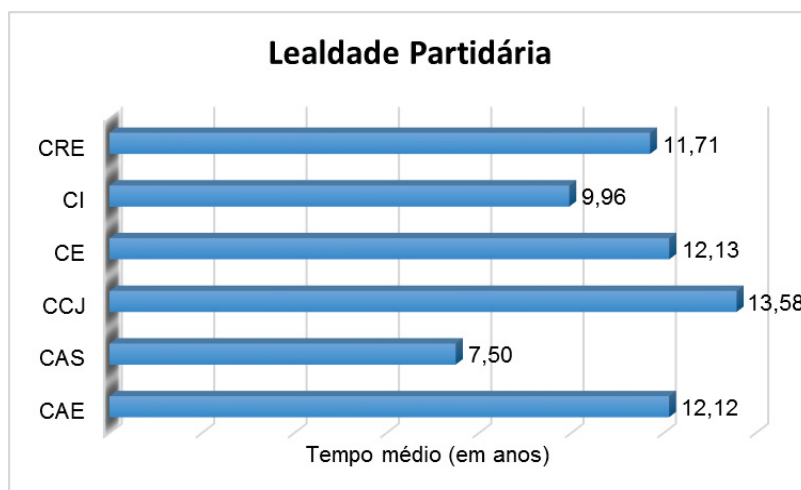
Em síntese, o que está por trás da ideia de lealdade partidária é o pressuposto de que a trajetória político-administrativa¹⁶ dos parlamentares pode figurar como um critério relevante na ‘sugestão’ das lideranças partidárias aos cargos de presidência. Isso porque, traçar o tempo de ligação com determinada legenda “indica o grau de vinculação e coesão desses, e da mesma forma sugere o quanto dos investimentos realizados na carreira política do parlamentar foi forjado no partido ao qual está filiado.” (SILVA, 2010)

Isso posto, buscamos aferir o nível de lealdade partidária dos presidentes das Comissões permanentes analisadas para saber se esse seria um critério importante para a ocupação desse cargo. A variável de lealdade

¹⁶ Não usamos coerência ideológica das migrações partidárias, pois esse assunto já foi vastamente abordado pela literatura que concluiu que, salvo exceções, as migrações se dão entre partidos pertencentes a um mesmo bloco ideológico. Desse modo, por mais que um indivíduo não seja leal à determinada organização partidária, ele continua leal ao espectro ideológico. Nesse sentido, nos parece mais plausível que a lealdade seja contabilizada pelo tempo de filiação partidária.

partidária foi construída a partir da subtração do ano de entrada na Comissão pelo ano de filiação ao partido pelo qual o parlamentar foi eleito para o cargo ($LP = aec - afp$).

Gráfico 3 Tempo médio de lealdade partidária (anos) por Comissão



Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR.

O tempo médio de lealdade partidária dos parlamentares analisados gira em torno de 11 anos. Respalhando a hipótese de que a lealdade partidária dos parlamentares seria um dos condicionantes para a seleção dos presidentes, nas Comissões de Assunto Econômicos e Constituição, Justiça e Cidadania, a média de anos de ambas, juntamente com a Comissão de Educação, figuram entre as mais altas, respectivamente 12,12 anos, 13,58 anos e 12,13 anos de vínculo ao mesmo partido anterior à assunção ao cargo.

Vale ressaltar que o tempo médio de lealdade partidária dos Senadores-presidentes é maior do que o apresentado pelos outros membros da Casa, já que como apontado por Silva (2010) durante o período entre 1990 e 2006 pouco mais de 40% dos Senadores possuíam filiação partidária de 1 a 6 anos.

Após a subtração das variáveis supracitadas classificamos a lealdade partidárias em cinco categorias:

Tabela 6 Distribuição de Lealdade partidária por Comissão – Resíduos padronizados

	Lealdade Partidária				
	Muito baixo (Até 4 anos)	Baixo (5 à 13 anos)	Médio (14 à 22 anos)	Alto (23 à 30 anos)	Muito Alto (Acima de 31 anos)
CAE	,3	-,3	-1,3	2,1	-,2

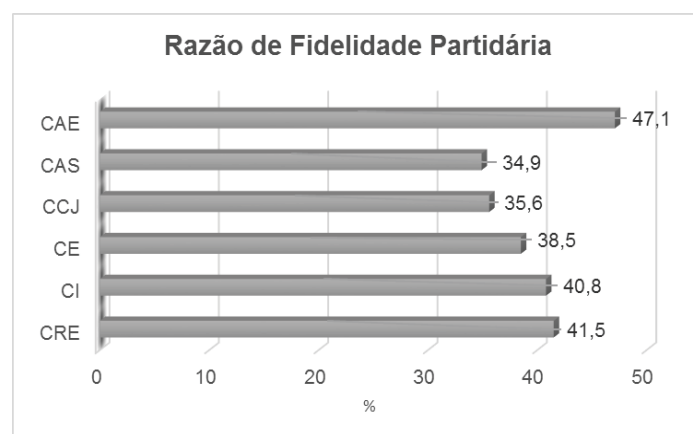
Comissão	CAS	1,7	,2	-2,2	-,1	-,2
	CCJ	-1,1	-,8	2,5	-,7	,8
	CE	,4	-1,1	,7	,0	,8
	CI	-1,1	2,1	-,7	-1,4	-,1
	CRE	-,3	-,2	1,1	,0	-1,1

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR.

Como esperado, a CAE e a CCJ agregam parlamentares com maior nível de lealdade partidária do que as outras Comissões.

Ainda com objetivo de mensurar a lealdade partidária desses parlamentares fizemos a razão entre tempo de filiação partidária e tempo de carreira. Ou seja, se o Senador tivesse 20 anos de carreira e 5 anos filiado ao partido, ele teria 25% do seu tempo de carreira dedicado ao partido em questão. Assim, quanto mais próximo de 100%, mais leal seria o parlamentar:

Gráfico 4 Razão de fidelidade partidária por Comissão



Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR

Em geral, os Senadores estudados desempenharam ao menos um terço da carreira política no partido de seleção para o cargo. Os presidentes da Comissão de Assuntos Econômicos foram os que dedicaram maior parcela de suas carreiras políticas, com o expressivo percentual de 47,1, seguidos dos presidentes da CRE, da CI e da CE com, respectivamente, 40,5, 40,8 e 38,5.

O que nos parece relevante ressaltar é que mesmo que a proporção da carreira destinada ao partido do momento da seleção dos parlamentares à CCJ ser uma das menores (35,6%) entre as apresentadas pelos outros membros estudados, esse resultado não contradiz os exibidos acima. Isso porque nos parece plausível o pressuposto lógico de que carreiras mais extensas, como é

o caso dos parlamentares da CCJ, possibilitam a passagem por mais siglas partidárias.

4.4 Situação ou Oposição

Durante todo o desenvolvimento do trabalho argumentamos que, à revelia da crescente autonomia e das prerrogativas que foram concedidas as Comissões, o Executivo ainda exerce forte influência e preponderância no cenário político brasileiro. Uma das formas de operar essa preponderância seria na seleção dos membros das Comissões através das prerrogativas dadas aos líderes partidários, entendidos como representantes do Executivo no Parlamento.

Embora, ao menos formalmente, não caiba ao Executivo a investidura dos cargos de presidência das Comissões, é plausível pensar que esse, buscando defender seus objetivos, poderia usar de suas prerrogativas para tentar alocar membros leais nesses cargos e em Comissões consideradas estratégicas. Assim, buscamos saber se durante o período analisado essa primazia realmente foi exercida, categorizamos os presidentes como oposição ou situação de acordo com sua sigla partidária.¹⁷

Tabela 7 Distribuição dos Senadores em bloco partidário por Comissão – Resíduos padronizados

Comissão		Bloco Partidário	
		Oposição	Situação
	CAE	-1,1	1,2
	CAS	,1	-,1
	CCJ	,7	-,8
	CE	,2	-,2
	CI	-,1	,1
	CRE	,2	-,2

Fonte: Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – NUSP/UFPR.

¹⁷ Os partidos foram classificados nessas duas categorias com base nas informações contidas nos Diários da Presidência do Senado, que situava o partido do Senador em um desses grupos; e para aqueles cuja informação não estava disponível nesses Diários, com base no cotejo entre os partidos que compunham a base aliada do Executivo no início do mandato e a sigla partidária do Senador.

Como podemos notar, ser ou não da base aliada do poder Executivo não desponta como um fator importante para a seleção do Senadores ao cargo de presidente de Comissão.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos do sistema de Comissões entraram em voga na Ciência Política brasileira a partir da necessidade de compreensão da organização e dinâmica internas as Casas legislativas, sendo um dos seus principais escopos a investigação dos impactos que diferentes organizações e arranjos internos podem acarretar na forma de participação dos parlamentares no processo legislante dessas instituições.

Grande parte das pesquisas que se propuseram a empreender essa análise se valem dos modelos distributivista, informacional e partidário, desenvolvidos dentro do arcabouço teórico neoinstitucionalista. Isso porquanto tais teorias são importantes ferramentas de exame uma vez que esses modelos diferenciam as suas proposições, essencialmente, em relação ao grau de liberdade atribuído à atuação dos parlamentares nas Comissões.

É em relação a esse último ponto que se desenvolveram duas vertentes de explicação do sistema comissional brasileiro. A primeira entende as Comissões enquanto submissas à preponderância do Executivo, exercida via líderes partidários que representariam a agenda imposta pelo governo. A segunda argumenta que mesmo existindo preponderância, as Comissões detêm algumas prerrogativas que obrigariam o Executivo a negociar.

O presente trabalho tentou ponderar ambos os argumentos na análise do nosso problema central, que circundou, em última instância, o funcionamento do Poder Legislativo. Nesse sentido, a apreciação mais detalhada das normas que regulamentam o processo de seleção de seus líderes internos, bem como, das prerrogativas constitucionais delegadas às Comissões, foram um primeiro passo na tentativa realizar um aporte às incipientes teorizações sobre o sistema comissional na Câmara alta.

Isso porque entendemos que esses enfoques nos permitem vislumbrar os alcances e limites desse sistema dentro do funcionamento do Legislativo, da mesma maneira que permite identificar possíveis entraves no processo de institucionalização do Senado, ao tempo que não nos permite olvidar de considerar os interesses políticos individuais, partidários e do Executivo que sempre estão presentes.

Assim, partindo do marco teórico do neoinstitucionalismo sobre modelos de organização legislativa, este trabalho teve como objetivo testar para o Senado Federal brasileiro os possíveis condicionantes da seleção ao cargo de presidência de seis Comissões permanentes entre os anos de 1990 e 2014.

Nossa primeira hipótese foi de que para a eleição dos parlamentares aos cargos de presidência das Comissões seriam condicionantes da seleção determinados atributos, como: i) seniority; ii) *expertise*; iii) lealdade partidária; e, iv) ser do bloco de situação.

Com a análise dos dados constatamos que, no que tange à senioridade, os presidentes das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e Relações Exteriores e Defesa Nacional foram os que apresentaram tempo de carreira significativamente maior do que os outros membros da Casa. Foram os presidentes dessas mesmas Comissões que apresentaram também maior média de tempo de carreira interna ao Senado.

A partir do índice construído para aferir *expertise*, vislumbra-se que esse é um atributo valorizado primordialmente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na Comissão de Educação e na Comissão de Assuntos Econômicos.

Como hipótese secundária lançamos que a CAE, a CCJ e a CAS seriam Comissões nas quais a lealdade partidária seria um atributo importante, o que se confirmou somente para as duas primeiras.

Por fim, ser da base aliada do Executivo não se configurou enquanto um atributo caro a nenhuma das Comissões estudadas. Uma leitura possível desse dado é que, ao menos para a escolha desses presidentes, a preponderância do Executivo parece não imperar.

Em geral, podemos traçar alguns pontos salientes na seleção das presidências das Comissões estudadas como sendo: i) a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, no quesito presidência, foi a mais institucionalizada da Casa, pois reúne os parlamentares mais especializados, experientes e mais leais; ii) a Comissão de Assuntos Econômicos tinha perfil de seleção partidário e técnico, na medida que seus presidentes não apresentaram nem tempo de carreira e no Senado extensos, mas alto índice de lealdade partidária e *expertise*; iii) a Comissão de Educação, por sua vez, teve

uma seleção mais focada na expertise, enquanto a de Relações Exteriores e Defesa Nacional na senioridade de seus presidentes; iv) com perfis similares, as Comissões de Infraestrutura e Assuntos Sociais demonstraram um perfil mais homogêneo de presidentes, sem revelar atributos especialmente caros a assunção para esses cargos.

Devemos ressaltar, igualmente, o caráter informacional exercido pela CCJ, atendendo às altas taxas de expertise, assim como a incidência do viés partidário constatado, isso considerando que essa Comissão exerce um papel fundamental no processo legislativo, constituindo-se como rota obrigatória de todos os projetos e iniciativas ao conservar a prerrogativa de expedir-se sobre a admissibilidade, juridicidade e constitucionalidade dos processos.

Por outro lado, o caráter partidário da CAE pode estar relacionado com a prerrogativa dessa Comissão de opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.

Alta expertise da CE seria devido a sua especificidade de funções, como opinar sobre: I – normas gerais sobre educação, cultura, ensino e desportos, instituições educativas e culturais, diretrizes e bases da educação nacional e salário-educação; II – diversão e espetáculos públicos, criações artísticas, datas comemorativas e homenagens cívicas; III – formação e aperfeiçoamento de recursos humanos.

Já o perfil mais homogêneo dos presidentes da CAS e a aparente não exigibilidade de recursos especiais para ocupar esse cargo poderia estar relacionado à amplitude das temáticas tratadas em seu âmbito de atuação.

A guisa de conclusão, ressaltamos a necessidade da realização de mais estudos que reflexionem sobre os Legislativos e a incidência de sua organização interna, principalmente as Comissões, no que se refere ao rol que cumprem no complexo sistema de produção das leis.

Isso porque, como esperado, mesmo havendo regras formais que visem reger seus processos, o de seleção, por exemplo, o jogo e os interesses políticos exercem grande influência e alteram significativamente o que está

formalmente estabelecido, sendo necessário ir além das regras formais para entender a dinâmica existente.

Nesse sentido, este trabalho deu alguns passos no caminho para entender a organização do sistema legislativo e a incidência do sistema comissional em relação às forças políticas que interagem, porém nos deparamos com a dificuldade de formular enunciados gerais sobre as Comissões sem contar com o respaldo de estudos prévios específicos que aprofundem suas análises sopesando a pontualmente a temática das comissões e os interesses e forças políticas que as circundam.

Destarte, advertimos que para a compreensão das nuances que involucram o sistema comissional, especialmente no que tange aos recursos caros a cada comissão particular, se faz necessário aprofundar as pesquisas na área incorporando outros elementos de análise, que excedem o escopo desta pesquisa, e que se trata de uma longa caminhada à qual esperamos haver colaborado modestamente com o presente trabalho.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. (2001). *Institutions and Politics in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

AMORIM NETO, O. & SANTOS, F. “A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação” In VIANA, L.W.(Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ-FAPERJ, 2002. p. 91- 139.

ARAÚJO, Paulo M. Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006. *Revista Política Hoje*, Vol. 20, n. 2, 2011.

ARAÚJO, Paulo Magalhães (2012). Perfil Parlamentar e Composição das Comissões no Senado Federal. In: VIII Encontro da ABCP, 2012, Gramado. *Anais do VIII Encontro da ABCP*.

ARAÚJO, Paulo M. A elite da elite: formação acadêmica, trajetória política, experiência profissional e a participação dos senadores brasileiros na CCJ e na CAE. *Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs*, de 27 a 31 de outubro de 2014a, em Caxambu – MG/ Brasil.

ARAÚJO, Paulo M. O sistema de Comissões do Senado: estruturação e composição no período de 1980 a 2007. In: *Anais da Semana Acadêmica de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo*. V.1. 2014b

BARREIRO LEMOS, Leany El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990 *América Latina Hoy*, vol. 43, agosto, 2006, pp. 155-182.

CERVI, Emerson U., (2013) *Métodos quantitativos aplicados às Ciências Sociais*. Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

COLLIE, Melissa “The Legislature and Distributive Policymaking in Formal Perspective”. *Legislative Studies Quarterly*, n. 13, pp. 311-42.

COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. 1993. “Party Loyalty and Committee Assignment”. In: COX, Gary and MCCUBBINS, Mathew D. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, pp. 163-187.

ELSTER, Jon. 2000. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn (1999). "Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers". Cambridge University Press.

EVANS, Diana. Pork Barrel Politics. The Oxford Handbook of the American Congress. Oxford University Press, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (1995), "Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional". Revista Brasileira de Ciências Sociais, 29.

_____. (1996). Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, Cebrap, 5.

_____. (1999). Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. São Paulo, Ed. da FGV.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. Lua Nova. 2003, n.58, pp. 193-223.

KREHBIEL, Keith. 1991. Information and Legislative Organization. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

KREHBIEL, Keith. 2004. "Legislative Organization". Journal of Economics Perspectives, vol. 18, nº 1, pp. 113-128.

LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel. (1986), Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro. Brasiliense. São Paulo.

LAMOUNIER, Bolívar. (1994), "A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa". In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. Governabilidade, sistema político e violência urbana. José Olympio Editora, Rio de Janeiro.

LEMOS, Leany Barreiro de S. (2001), "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". Dados, vol. 44, no 3, pp. 561-605.

LEMOS, Leany e RANINCHESKI, Sonia. (2002), "O Perfil Sócio-Político dos Senadores Brasileiros". Senatus, vol. 2, no 1, pp. 33-39.

LEMOS, Leany & RANINCHESKI, Sonia. (2003), "Carreras políticas en el Senado brasileño: un estudio de las composiciones del pleno y de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía en la década del 90". Lateinamerika Analysen, 4-30, Hamburgo.

LEONI, Eduardo, (2000), Organização legislativa em perspectiva comparada. Projeto de dissertação de mestrado apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

LIMONGI, Fernando (1994). O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Americana Recente. BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, São Paulo, n. 37.

MAINWARING, Scott. (1991), “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais”. Novos Estudos CEBRAP, nº 29, São Paulo.

_____ (1999), Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil. Stanford, Stanford University Press.

_____ e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. (1997), “Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress”. Legislative Studies Quarterly, ano 22, no 2, pp. 453-483.

MARENCO, A. (1997). Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 33.

MARENCO DOS SANTOS, André L. Estudos de elites políticas explicam como instituições tornam-se instituições? BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 65, p. 5-26, 2008.

MARENCO DOS SANTOS, André L. (2000), Não se Fazem mais Oligarquias como Antigamente. Recrutamento Parlamentar, Experiência Política e Vínculos Partidários entre Deputados Brasileiros (1946-1998). Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MARTORANO, Nancy (2006). Balancing Power: Committee System Autonomy and Legislative Organization. Legislative Studies Quarterly, v. 31, n. 2, p. 205-234.

MAYHEW, David. (1974), *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.

MEIRELES, Fernando. (2014) Composição Das Comissões Legislativas No Brasil: Problemas Analítico-Metodológicos. Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR/ Vol.2 – n.2.

MÜLLER, Gustavo (2005). Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um Estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as Comissões permanentes. Dados, v. 48, p. 371-394.

MÜLLER, Gustavo. Existem lógicas no recrutamento para as Comissões? Um estudo comparado do recrutamento para as Comissões permanentes da Câmara dos Deputados entre as Legislaturas de 1991/1994 e

1995/1999. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2007.

OLIVEIRA, A. B. C. DE. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados: medindo o grau de especialização dos seus integrantes. p. 1–12, 2014.

PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político- institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

PEREIRA, C., & RENNO, L. (2007). O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Revista de Economia Política, 27(4).

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2000). Uma Teoria da Preponderância do poder executivo: o sistema de Comissões no legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, p. 45-67.

POLSBY, Nelson W. (1968) The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. The American Political Science Review. Vol. 62, No. 1 (Mar, 1968), pp. 144-168.

RENNÓ, L., & PEREIRA, C. (2013). “Should I Stay or Should I Go?” Explaining Political Ambition by Electoral Success in Brazil. Journal of Politics in Latin America, 5(3), 73–95. Samuels, D. (2003). Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil. New York: Cambridge University Press.

RIBEIRAL, T. B. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. **Revista do Legislativo**, p. 65–82, 1998.

RICCI, Paolo. (2003), “O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?”. Dados, vol. 46, nº 4, p.699-734, Rio de Janeiro.

RICCI, Paolo. LEMOS, Leany B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 19 Nº. 55. 2004.

SANTOS, F. (2010). Câmara dos Deputados e a estrutura de oportunidades políticas no Brasil: alguns apontamentos acerca das eleições de 2010. Cadernos Aslegis, (40), 109–126.

SANTOS, F; ALMEIDA. C. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. DADOS–Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.48, no4, 2005, pp. 693 a 735.

SANTOS, F. G. M., & PEGURIER, F. J. H. (2011). Political Careers in Brazil: Long-term Trends and Cross-sectional Variation. *Regional & Federal Studies*, 21(2), 165– 183.

SANTOS, Fabiano; RENNÓ, Lucio. (2004) The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies, *The Journal of Legislative Studies*, 10:1, 50-70.

SANTOS, R. MEDEIROS, D. SANTOS, S. Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional (1988-2006). *Anais do 32º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu/ MG. 2008.

SENADO FEDERAL. Regimento Interno. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 2007.

SARTORI, Giovanni. (1982), “Partidos e Sistemas Partidários”. Zahar/UNB. Brasília.

SHEPSLE, Kenneth A. (1978), *The giant jigsaw puzzle*. Chicago: University of Chicago Press.

SHEPSLE, Kenneth A. (1986) “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”. In Herbert Weisberg (ed.), New York, Agathon Press.

SILVA, R. S. DA. Senado: casa de senhores? Os perfis de carreira dos senadores eleitos entre 1990-2006. p. 133, 2010.

TESTA, Graziella Guiotti. Senioridade e Seleção de Presidentes de Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados. Trabalho apresentado no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. São Paulo. 2014.

WEINGAST, Barry R.; Shepsle, Kenneth A. e Johnsen, Christopher 1981 “The Political Economy of Benefits and Cost: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”. *Journal of Political Economy*, n. 89, pp. 642-64.

REFERÊNCIAS WEBGRÁFICAS

ROLLSING, C. E MAZUI, G. Brasília Manobra adia instalação da Comissão de impeachment. *Jornal Zero Hora*, Brasília, 7 dez. 2015. Link: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/12/manobra-adia-instalacao-da-comissao-de-impeachment-4925068.html>

SCHREIBER, M. IDOETA, P. A. E MENDONÇA, R. Oposição vence votação para Comissão e STF suspende impeachment - E agora?. *BBC Brasil*. Brasília/São Paulo. 8 dez. 2015. Link: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151208_comissao_impeachment_ab

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 378) Link: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf378.pdf>

APÊNDICES

APÊNDICE 1

Quadro 1 Relação entre tema da Comissão e Formação

Comissão Temática	Formação Relacionada
Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)	Direito
Comissão de Assuntos Sociais (CAS)	Medicina
Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)	Economia e Administração
Comissão de Educação (CE)	Licenciaturas, Pedagogia, Letras e Jornalismo
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	-----
Comissão de Infraestrutura (CI)	Engenheiras

APÊNDICE 2

Quadro 2 Relação entre tema da Comissão e Profissão

Comissão Temática	Profissão Relacionada
Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)	Advogado Jurista Oficial Judiciário Promotor Público
Comissão de Assuntos Sociais (CAS)	Médico
Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)	Economista Administrador Empresário
Comissão de Educação (CE)	Professor Redator de Jornal Jornalista
Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)	-----
Comissão de Informação (CI)	Engenheiro

ANEXOS

Quadro 3 Papel das Comissões Segundo o Neoinstitucionalismo

Linhas neoinstitucionalista	Distributivista	Informacional	Partidária
Papel das Comissões	Prover recursos para as bases eleitorais	Produzir informações qualificadas	Executar as metas definidas pelos partidos
Processo seletivo	Auto-seleção	Seniority	Indicação de líder
Poder decisório	Descentralizado	Descentralizado	Centralizado

FONTE: (MÜLLER, 2007)